

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2013/2014



TH

**O PLANEAMENTO ORÇAMENTAL PLURIANUAL –
IDENTIFICAÇÃO DE UM MODELO PARA AS FORÇAS
ARMADAS**

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**O PLANEAMENTO ORÇAMENTAL PLURIANUAL –
IDENTIFICAÇÃO DE UM MODELO PARA AS FORÇAS
ARMADAS**

Major ADMAER Nuno Alexandre Cruz dos Santos

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 13/14

Pedrouços 2014



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**O PLANEAMENTO ORÇAMENTAL PLURIANUAL –
IDENTIFICAÇÃO DE UM MODELO PARA AS FORÇAS
ARMADAS**

Major ADMAER Nuno Alexandre Cruz dos Santos

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2013/2014

Orientador: Major ADMAER Carlos Miguel de Amorim Inácio

Pedrouços 2014



ÍNDICE

Introdução	1
1. Planeamento orçamental plurianual e orçamentação por programas	5
a. Planeamento orçamental plurianual	6
b. Orçamentação por programas.....	11
c. Síntese conclusiva	14
2. Caracterização do processo de planeamento do Orçamento do Estado em Portugal	16
a. Definição, dimensão e elaboração do Orçamento do Estado	16
b. Enquadramento legal	17
(1) Grandes Opções do Plano	17
(2) Lei do Enquadramento Orçamental.....	18
c. Orçamentação por programas em Portugal	19
d. Planeamento orçamental plurianual em Portugal	20
e. Planeamento orçamental plurianual em Portugal e as lições aprendidas nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico	21
f. Síntese conclusiva	23
3. Planeamento de defesa militar.....	24
a. Enquadramento do planeamento da defesa militar.....	24
b. Planeamento por capacidades.....	26
c. Ciclo de Planeamento de Defesa Militar	28
d. Ciclo de Planeamento de Defesa Militar no planeamento orçamental plurianual	29
e. Síntese conclusiva	30
4. Planeamento orçamental das Forças Armadas	32
a. Planeamento orçamental anual na Marinha.....	33
b. Planeamento orçamental anual no Exército	35
c. Planeamento orçamental anual da Força Aérea	36
d. Possibilidade de o planeamento orçamental atual dos Ramos se converter no planeamento orçamental plurianual.....	37
(1) O planeamento orçamental das Forças Armadas e o quadro legal do planeamento orçamental plurianual do Orçamento do Estado.....	38
(2) O planeamento orçamental das Forças Armadas e os requisitos necessários do planeamento orçamental plurianual.....	39
e. Síntese conclusiva	40
Conclusão	41



Bibliografia.....	47
-------------------	----

Índice de Figuras

Figura n.º 1 – Estrutura do PAA do SIG	32
Figura n.º 2 – Processo de elaboração do OE: principais etapas	B-1
Figura n.º 3 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar	D-1

Índice de Tabelas

Tabela n.º 1 – Plano geral do trabalho	4
Tabela n.º 2 – Classificação orgânica e económica	5
Tabela n.º 3 – Classificação funcional e por programas.....	6
Tabela n.º 4 – Comparação entre a orçamentação tradicional e a OP	12
Tabela n.º 5 – Principais alterações à LEO	18
Tabela n.º 6 – Estrutura da classificação por programas	20
Tabela n.º 7 – QPPO	21
Tabela n.º 8 – Medidas e Atividades do Programa “P006–Defesa”	33
Tabela n.º 9 – Objetivos do PAA da Marinha	35
Tabela n.º 10 – Objetivos do PAA do Exército	36
Tabela n.º 11 – Objetivos do PAA da FA.....	37
Tabela n.º 12 – Fase de implementação da orçamentação por desempenho	C-3
Tabela n.º 13 – Mapa conceptual.....	Ap-2

Índice de Anexos

Anexo A – Glossário	A-1
Anexo B – Processo de elaboração do OE: principais etapas	B-1
Anexo C – Resumo do relatório da COP e da OCDE	C-1
Anexo D – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar	D-1

Índice de Apêndices

Apêndice 1 – Corpo de Conceitos	Ap-1
Apêndice 2 – Mapa conceptual	Ap-2



Resumo

Em 2011, a Lei de Enquadramento Orçamental introduziu a plurianualidade e a obrigatoriedade da classificação por programas no Orçamento do Estado em Portugal. Com estes dois instrumentos, de planeamento, programação e avaliação orçamental, pretende-se aproximar o processo de elaboração orçamental português, do realizado nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, assim como, aumentar a transparência e disciplina orçamental. As Forças Armadas vivem um período de enormes restrições orçamentais, e cada vez mais é questionada a utilização dos recursos financeiros que lhes são atribuídos sendo pertinente a aplicação destes dois instrumentos no seu processo orçamental.

Esta investigação visa identificar um modelo de planeamento orçamental plurianual para as Forças Armadas. Para tal foi elaborada a seguinte questão de partida: “Qual o modelo de planeamento orçamental plurianual mais adequado para as Forças Armadas?”, e utilizado o método hipotético-dedutivo, tendo sido definido o seguinte percurso metodológico: No primeiro capítulo foi caracterizado o planeamento orçamental plurianual e a Orçamentação por Programas com a finalidade de identificar os requisitos necessários para uma implementação com sucesso do planeamento orçamental plurianual. No segundo capítulo foi caracterizado o processo de planeamento orçamental do Orçamento do Estado com o objetivo de identificar o quadro legal em vigor do planeamento orçamental plurianual em Portugal, e a possível implicação para o processo orçamental das Forças Armadas. No terceiro capítulo foi caracterizado o planeamento de defesa militar com o objetivo de perceber de que forma o Ciclo de Planeamento de Defesa Militar pode ser integrado num planeamento orçamental plurianual das Forças Armadas. Por fim, no quarto capítulo foi caracterizado o processo de planeamento orçamental das Forças Armadas, com a finalidade de perceber se este cumpre os requisitos necessários para a implementação do planeamento orçamental plurianual das Forças Armadas.

No final foi possível observar que o modelo mais adequado de planeamento orçamental das Forças Armadas deve obedecer a três condições. Primeiro, deve estar associado ao Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, e para o efeito devem ser atribuídos tetos aos Ramos para cada um dos anos do ciclo, ou seja, o planeamento orçamental plurianual das Forças Armadas deve ter um caráter fixo, imperativo e sobrepor-se ao Quadro Plurianual de Programação Orçamental. Segundo, a estrutura da classificação por programas deve ser adequada à atividade operacional dos Ramos. Para tal as Medidas devem



corresponder aos Ramos e as Atividades às capacidades edificadas no Ciclo de Planeamento de Defesa Militar. Terceiro, o Plano Anual de Atividades dos Ramos deve ser readequado à estrutura da classificação por programas, ou seja, os Objetivos do Plano Anual de Atividades devem corresponder às Atividades da classificação por programas.



Abstract

In 2011, the Portuguese budgetary legislation introduced a Budgeting Program classification and a Medium-Term Expenditure Framework obligation. These two tools for planning, programing and evaluation, are intended to transpose the budget formulation procedures from the Organization for Economic Cooperation and Development countries to the framework used in Portugal, thus increasing budget transparency and discipline. The Armed Forces are facing a period of big budgetary constraints, and they are increasingly questioned about how they use the financial resources that are allocated to them. Therefore, it is relevant to apply these two tools in the Armed Forces budget formulation process.

This study aims to identify a model of Multiannual Budget Planning for the Armed Forces by trying to answer the following question “What is the Multiannual Budget Planning model more appropriate for the Armed Forces?” To answer this question, the hypothetical-deductive method was used and the following path was chosen.

In Chapter One, the Multiannual Budget Planning and Budgeting Program were characterized with the purpose of identifying the main requirements for a successful Multiannual Budget Planning implementation in Portugal. In Chapter Two, the Portuguese budgeting formulation process was characterized in order to identify the legal framework in force, and the consequences for the AF budgeting formulation process. In Chapter Three, the military defense planning was characterized with the aim of understanding the way that the Military Defense Planning Cycle could be integrated in an Armed Forces Multiannual Budget Planning. In Chapter Four, the Armed Forces budgeting formulation process was characterized in order to understand if the requirements for a success implementation of the Multiannual Budget Planning could be applied to the Armed Forces budgeting formulation process.

In the end, it was possible to observe that the most appropriate model for an Armed Forces Multiannual Budget Planning should have three conditions: First, it must be associated to the Military Defense Planning Cycle. For that purpose, financial envelopes should be assign to the Armed Forces Branches for each year of the cycle, which means an Armed Forces Multiannual Budget Planning should be fixed, imperative and overlap the Portuguese Medium-Term Expenditure Framework. Second, the Budgeting Program structure (Programs, Measures and Activities) should be adequate to the Armed Forces Branches operational activity. For that end, the “Measures” should correspond to the Armed Forces Branches budgeting, and the “Activities” should correspond to the military capacities



identified in the Military Defense Planning Cycle. Third, the Annual Activities Planning of the Armed Forces Branches should be reformulated in accordance with the Portuguese Budgeting Program structure, which means, the “Goals” of the Annual Activities Planning should correspond to the “Activities” of the Budgeting Program structures.



Palavras-Chave

Anualidade; Orçamento; Orçamentação por programas; Planeamento orçamental; Plurianualidade;



Lista de abreviaturas

AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
CEDN	Conceito Estratégico Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEM-C	Curso do Estado-Maior Conjunto
CEME	Chefe do Estado-maior do Exército
CEMFA	Chefe do Estado-maior da Força Aérea
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
COP	Comissão para a Orçamentação por Programas
CPDM	Ciclo de Planeamento de Defesa Militar
CRP	Constituição da República Portuguesa
DFFA	Direção de Finanças da Força Aérea
DGO	Direção Geral de Orçamento
DIF	Dispositivo de Forças
DMPDM	Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar
DN	Defesa Nacional
DOTMLPFI	Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas, Interoperabilidade
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
FA	Força Aérea
FFAA	Forças Armadas
GOP	Grandes Opções do Plano
HIP	Hipótese
INA	Instituto Nacional da Administração
LDN	Lei Defesa Nacional
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases das Forças Armadas
LPM	Lei de Programação Militar
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MF	Ministério das Finanças
MIFA	Missões Específicas das Forças Armadas



OCC	Órgãos Centrais de Comando
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento de Estado
OP	Orçamentação por Programas
O&M	Operação e Manutenção
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAA	Plano Anual de Atividades
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PEC	Programa de Estabilidade e Crescimento
POP	Planeamento Orçamental Plurianual
QD	Questão Derivada
QPPO	Quadro Plurianual de Programação Orçamental
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RFA	Regulamento da Força Aérea
SFN	Sistema de Forças Nacional
SIG	Sistema Integrado de Gestão
VCEME	Vice-chefe do Estado-Maior do Exército
UE	União Europeia
UEO	Unidade/Estabelecimento/Órgão



Introdução

A primeira e mais antiga função do Orçamento é a financeira¹. Durante o liberalismo oitocentista o orçamento tinha uma função estritamente financeira, concebida como meio apenas para a realização das despesas do Estado. Com o advento das finanças modernas, e do crescimento das despesas públicas, como reflexo do intervencionismo estatal no plano económico e financeiro, as finanças modernas, com um “orçamento-programa-intervenção”, substituíram o “orçamento-registo-limite” característico das finanças clássicas (Cabral, 2008, pp. 336-337). No orçamento, além da classificação orçamental económica e orgânica também passou a estar associada a classificação orçamental funcional e por programas. A estas novas classificações orçamentais está associado o princípio da plurianualidade, conquanto, as funções do Estado e os programas não podem circunscrever-se ao horizonte temporal de um ano, devendo ter o horizonte temporal de um ciclo legislativo.

A evolução verificada realça a importância do tipo de classificações orçamentais e a forma como o orçamento é organizado, evidenciando muito do que se espera do orçamento e das funções que lhe estão verdadeiramente conferidas. Por outras palavras, pode-se afirmar que a estrutura do orçamento e a especificação orçamental constituem o espelho mais imediato do que se quer e espera do orçamento, isto é, as funções que ele desempenha.

Por tudo isto, conforme refere Nazaré Cabral (2008, p. 359), o orçamento constitui-se, provavelmente, como o maior instrumento de gestão do Estado. Se for racionalmente desenhado, ele pode contribuir de forma poderosa para a concretização das tarefas de gestão do Governo, de uma forma eficiente e eficaz. O maior problema que deve ser resolvido através do processo orçamental é o da distribuição dos escassos recursos pelas diversas solicitações e necessidades dos organismos.

O sistema orçamental português vem sofrendo, ao longo da última década, um processo de importante mudança que segue as tendências do plano internacional. Esse processo de mudança visa essencialmente aumentar a disciplina orçamental e a transparência da aplicação dos fundos. A disciplina orçamental é necessária porque o processo orçamental visa maximizar os benefícios da despesa pública decorrentes dos recursos disponíveis e nem sempre consegue satisfazer o objetivo pretendido (Ljungman, 2009, p. 3). A transparência da aplicação de fundos é necessária porque, tradicionalmente, a *accountability*² no setor público era baseada na conformidade das regras e dos procedimentos. Não interessava o que

¹ O orçamento como um meio de obtenção de receitas para realização das despesas do Estado.

² A obrigação de quem ocupa um cargo aceitar a responsabilidade do seu desempenho perante as expectativas acordadas (Rose, 2014, p. 62).



se fazia, desde que se observasse as regras. Atualmente é necessário um novo sistema baseado em resultados e desempenho que permita avaliar o setor público. Para a sociedade é fundamental perceber o que os gestores fazem e não como fazem (Blondal, 2003, p. 18).

O relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em 2008, sobre o processo orçamental português, abriu portas para uma reforma mais aprofundada do que aquela que estava em curso. Em 2011, o “princípio da anualidade” passou a denominar-se “princípio da anualidade e plurianualidade”, e o princípio da especificação (artigo 8.º) passou a vincular a despesa à classificação por programas. Também neste ano passa a ser obrigatório aprovar o Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO). Consequentemente, a 31 de julho de 2012, é aprovado, pela primeira vez, o QPPO do qual consta o Programa “P006–Defesa”.

Decorrente do atrás exposto existe uma conexão entre a plurianualidade e a Orçamentação por Programas (OP) que interessa investigar, por forma a conhecer a sua aplicação às Forças Armadas (FFAA).

O atual planeamento orçamental anual das FFAA decorre do que está transcrito no relatório da OCDE, “conceção predominantemente centrada na conformidade legal e no controlo detalhado da despesa” (OCDE, 2008, p. 9). Contudo, pretende-se que evolua para “um sistema mais flexível e orientado para o desempenho”. Conforme preconizado nesse relatório e em alguns países da OCDE são necessárias alterações que garantam uma maior transparência do orçamento. A adoção de um modelo de OP tende a aumentar a transparência. Focar em programas, ao invés de em 5.000 linhas do orçamento, faz aumentar a perceção dos cidadãos relativamente à forma como estão a ser utilizados os dinheiros públicos. Reduzir o detalhe excessivo do orçamento não implica um menor controlo orçamental. Pelo contrário, uma OP torna mais fácil compreender o orçamento, discutir as propostas orçamentais e gerar consenso sobre a política orçamental (OCDE, 2008, p. 9). É nesta perspetiva que as FFAA devem rever o seu processo de planeamento orçamental, e enquadrá-lo dentro da reforma orçamental em curso. Se possível essa reforma deve ser integrada no Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM).

O CPDM está sujeito a um ciclo de quatro anos e decorre de vários documentos estruturantes, a Lei de Defesa Nacional (LDN), a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), a Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar (DMPDM), o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), o Conceito Estratégico Militar (CEM), as Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA) e o Sistema de Forças



Nacional (SFN).

O CEDN define claramente que, “é fundamental implementar decididamente a metodologia de planeamento por capacidades, no âmbito do desenvolvimento do SFN” (PCM, 2013a, p. 1992). Por outro lado, a reforma “Defesa 2020”, no que se refere às orientações para o ciclo de planeamento estratégico da defesa, e mais especificamente, para os documentos estruturantes, impõe que, “deve ser implementada a metodologia de planeamento por capacidades no âmbito do desenvolvimento do SFN” (PCM, 2013b, p. 2287). Neste sentido, o CPDM agrupa o SFN por capacidades facilitando a implementação de metas para o desempenho orçamental, e mais importante ainda, fornecer informação relativa aos recursos financeiros atribuídos a cada uma das capacidades.

O facto da reforma orçamental em curso ocorrer ao mesmo tempo da reforma “Defesa 2020”, constitui uma oportunidade única para que o produto final deste trabalho possa conciliar as duas reformas, e pela primeira vez, as FFAA efetuarem o Planeamento Orçamental Plurianual (POP).

O tema do presente trabalho de investigação é o “Planeamento orçamental plurianual – Identificação de um modelo para as Forças Armadas”, e enquadra-se no trabalho de investigação individual a realizar no Curso de Estado-Maior Conjunto (CEMC) 2013/2104. Trata-se de um tema de grande abrangência, pelo que importa delimitar o seu âmbito. Assim, centraremos a investigação unicamente na despesa, a parte do orçamento referente à receita é excluída. A fonte de financiamento estudada é a correspondente ao orçamento de despesas correntes. Por fim, a investigação é limitada ao Ministério da Defesa Nacional (MDN), e particularmente, às FFAA. Por forma a compreender o objeto de estudo foi elaborado um glossário que consta do anexo A.

A metodologia de investigação científica adotada seguiu as Normas de Execução Permanente n.º ACA-10 e n.º ACA-18, de julho de 2012, do Instituto de Estudos Superiores Militares e, o estilo adotado para a referenciação bibliográfica é o *Harvard – Anglia* do *Microsoft Word*. Nesta investigação será utilizado o método hipotético-dedutivo, aprofundando os conceitos relacionados com o tema proposto, recorrendo à pesquisa documental e bibliográfica, complementada com entrevistas a responsáveis de diferentes áreas do MDN e dos Ramos.

Por forma a edificar um modelo aceitável e válido para orientar a investigação foi colocada uma questão de partida e quatro hipóteses (HIP) correspondentes a quatro questões derivadas (QD), visando alcançar o objetivo geral do estudo e os objetivos específicos. O



plano geral de trabalho é resumido na tabela um.

Tabela n.º 1 – Plano geral do trabalho

Fonte: Autor

Objetivo Geral		
Identificar um modelo de planeamento orçamental plurianual para as FFAA.		
Questão Central		
Qual o modelo de planeamento orçamental plurianual (POP) mais adequado para as FFAA?		
Objetivos específicos	Questão derivada	Hipóteses
Caraterização POP e a OP com a finalidade de identificar as lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE e os requisitos necessários para a implementação do POP.	QD1 - Qual o tipo de classificação orçamental mais adequada para o POP?	HIP1 - A classificação por programas é a mais adequada para o POP.
Caraterização do processo de POP do OE com a finalidade de identificar o quadro legal em vigor e a possível implicação para o processo orçamental das FFAA.	QD2 - Em que medida o POP do OE incorpora as lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE?	HIP2 - A elaboração do POP do OE em Portugal adequa-se às lições aprendidas na implementação do POP dos países da OCDE.
Caraterização do planeamento de defesa militar com o objetivo de compreender de que forma o CPDM pode ser integrado no POP das FFAA.	QD3 - Em que medida pode o CPDM ser integrado no POP das FFAA?	HIP3 - O CPDM adequa-se aos requisitos necessários para o POP das FFAA.
Caraterização do processo de planeamento orçamental das FFAA com a finalidade de perceber se ele se adequa aos requisitos necessários para a implementação do POP.	QD4 - De que forma pode o processo de planeamento orçamental das FFAA ser a base para o POP das FFAA?	HIP4 - O atual modelo de planeamento orçamental das FFAA é adequado aos requisitos necessários para o POP.

Das hipóteses apresentadas resultaram um corpo de conceitos que consta do apêndice um.

O trabalho vai compreender, além da introdução e conclusão, quatro capítulos. No primeiro vai ser caraterizado o POP e a OP em termos teóricos com o objetivo de perceber as principais lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE, e identificar quais os requisitos necessários para uma implementação com sucesso do POP. No segundo vai ser caraterizado o processo de planeamento orçamental do OE com o objetivo de identificar o quadro legal em vigor para o POP em Portugal e a possível implicação para o processo orçamental das FFAA. No terceiro capítulo vai ser caraterizado o planeamento de defesa militar com o objetivo de perceber de que forma o CPDM pode ser integrado no POP das FFAA. Por fim, no quarto capítulo vai ser caraterizado o processo de planeamento orçamental das FFAA, com o objetivo de perceber se cumpre os requisitos necessários para um POP das FFAA.

1. Planeamento orçamental plurianual e orçamentação por programas

O orçamento, muitas vezes é considerado um documento técnico. Contudo deve ser evitado este entendimento, já que ele é, na sua essência, um documento político, pois reflete as **políticas e as prioridades** do Governo, consubstanciadas no tipo e estrutura, quer dos recursos financeiros (receitas orçamentais), quer da sua afetação às **políticas setoriais** (concretizadas pelas despesas orçamentais). Tal significa que toda e qualquer despesa ou receita tem, na sua natureza e montante, um fundamento e um objetivo. Daqui pode-se afirmar que as despesas e receitas do orçamento traduzem sempre **escolhas políticas** (Pereira et al, 2012, pp. 413-414).

A despesa pública é classificada de acordo com quatro tipos de classificação, cada uma delas fornecendo informação específica que corresponde a diferentes necessidades e objetivos por forma a compreender a sua essência e fundamento. As classificações orçamentais que correspondem a critérios legalmente previstos são a orgânica, a funcional, a económica e por programas. Esta organização das despesas por classificação consubstancia-se no princípio da especificação orçamental³ (AR, 2013, p. 3278).

A **classificação orgânica** distingue as despesas de acordo com a orgânica governamental, Ministérios, Secretarias de Estado e Direções-Gerais.

A **classificação económica** distingue as despesas de acordo com a natureza dos bens ou serviços (Governo, 2002, p. 1157). Esta classificação e a orgânica são representadas na tabela dois.

Tabela n.º 2 – Classificação orgânica e económica

Fonte: (AR, 2013, pp. 7056-(160)) e (AR, 2013, pp. 7056-(164))

ORGÂNICA	ECONÓMICA
Encargos Gerais do Estado	Despesas com o pessoal
Presidência do Conselho de Ministros	Remunerações certas e permanentes
Finanças	Abonos variáveis ou eventuais
Negócios Estrangeiros	Segurança Social
Defesa Nacional	Aquisição de Bens e Serviços
Ação Governativa e Serviços Centrais de Suporte	Aquisições de Bens
Estado-Maior-General das Forças Armadas	Aquisições de Serviços
Marinha	Juros e outros encargos
Exército	Transferências Correntes
Força Aérea	Subsídios
Projetos	Outras despesas correntes
Administração Interna	Aquisição de bens de capital
Justiça	Investimentos
Economia	Locação financeira
Ambiente, do Ordenamento do Território e da Energia	Bens de domínio Público
Agricultura e do Mar	Transferências de capital
Saúde	Ativos financeiros
Educação e Ciência	Passivos financeiros
Solidariedade, Emprego e Segurança Social	Outras despesas de capital
	Operações extra-orçamentais

³ Artigo 8.º da LEO (7.ª alteração).

A **classificação funcional** diferencia as despesas de acordo com as funções gerais de soberania nacional, tais como defesa e segurança, as funções sociais, tais como saúde e educação) e as funções económicas, tais como agricultura e indústria (Governo, 1994, p. 3329).

A **classificação por programas** inclui as despesas correspondentes a um conjunto de Medidas que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização (AR, 2013, p. 3283). Esta classificação e a funcional são representadas pela tabela três.

Tabela n.º 3 – Classificação funcional e por programas

Fonte: (AR, 2013, pp. 7056-(184)) e (AR, 2013, pp. 7056-(198))

FUNCIONAL	PROGRAMAS
Funções Gerais de Soberania	P001 Órgãos de Soberania
Serviços Gerais da Administração Pública	P002 Governação e Cultura
Defesa Nacional	P003 Finanças e Administração Pública
Segurança e Ordem Pública	P004 Gestão da Dívida Pública
Funções Sociais	P005 Representação Externa
Educação	P006 Defesa
Saúde	P007 Segurança Interna
Segurança e Ação Social	P008 Justiça
Habituação e Serviços Coletivos	P009 Economia
Serviços Culturais, Recreativos e Religiosos	P010 Ambiente, Ordenamento do Território e da Energia
Funções Económicas	P011 Agricultura e Mar
Agricultura e Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca	P012 Saúde
Indústria e Energia	P013 Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar
Transportes e Comunicações	P014 Ciência e Ensino Superior
Outras Funções Económicas	P015 Solidariedade, do Emprego e Segurança Social
Outras Funções	
Operações da Dívida Pública	

Além do princípio da especificação orçamental, a LEO estabelece outros princípios, dos quais interessa destacar o princípio da anualidade e da plurianualidade⁴, como tal de seguida vai ser caracterizado o POP.

a. Planeamento orçamental plurianual

O orçamento refere-se sempre a um horizonte anual, mas tal não significa que ele não tenha por referência – no que respeita aos objetivos e prioridades políticas que concretiza por via das despesas – um horizonte plurianual, na medida em que os objetivos que ele concretiza não se esgotam, e os seus efeitos não se circunscrevem, a um único ano (Pereira et al, 2012, pp. 438-439).

Não existe uma definição única e concisa para o POP. Ao invés, ele representa um

⁴ Artigo 8.º.



conjunto de princípios para a orçamentação que são implementados de formas diferentes, de acordo com as culturas institucionais dos países. Esta sensibilidade para a cultura institucional é crucial para conceber um POP com sucesso. As experiências, da implementação do POP em outros países, permitem perceber que a sua aplicação torna o processo orçamental mais credível e orientado politicamente.

Os orçamentos elaborados com o horizonte temporal anual têm sido sujeitos a várias críticas das quais importa destacar as seguintes (Petkova, 2009, p. 20):

- Fracasso em rever o orçamento. Geralmente, as negociações ministeriais têm em consideração o orçamento do ano anterior com um ligeiro incremento na proposta do orçamento do ano seguinte⁵;

- Os orçamentos são elaborados por os organismos em vez de por programas e orientados para os resultados. Os orçamentos não tem em consideração os objetivos do Governo, do seu programa e das suas atividades. A ênfase é colocada nos *inputs*⁶ necessários, e com um esforço reduzido em relacionar estes com os serviços realizados (*outputs*⁷) ou o seu impacto no público (*outcomes*⁸);

- Um prazo inadequado para analisar a despesa. Um prazo anual não capta as implicações do longo prazo da despesa. Simultaneamente, o foco no curto prazo nas necessidades imediatas é provavelmente subordinado ao desenvolvimento das prioridades do longo prazo;

- Encoraja uma atitude cínica. Os organismos tendem a criar orçamentos altos porque esperam que a sua proposta seja reduzida. O que implica que o Ministério das Finanças (MF) atribua um orçamento para o qual os ministérios não se sentem comprometidos.

O conhecimento destes problemas não é novo, existindo várias tentativas de reformas orçamentais. As mais recentes tem procurado aumentar a autonomia e a *accountability* dos organismos, atribuindo-lhes grande flexibilidade no uso dos recursos, mas ao mesmo tempo tornando-os responsáveis pelos resultados do uso desses recursos. Algumas dessas reformas incluem a implementação do POP.

No sentido oposto às críticas ao orçamento anual, existem diversos fatores que exigem uma perspetiva plurianual do orçamento (Pereira et al, 2012, pp. 439-440):

- Cada orçamento não é mais do que a concretização dos objetivos e prioridades

⁵ As negociações são sobre o incremento e não sobre a natureza da despesa, consequentemente, o sistema de negociação dá pouca relevância à eficiência e eficácia nas políticas setoriais.

⁶ Recursos que contribuem para produzir os *outputs* (Rose, 2014, p. 63).

⁷ São os bens ou serviços que são realizados pelo Governo (Rose, 2014, p. 65).

⁸ É o impacto ou as consequências para a sociedade das atividades do Governo (Rose, 2014, p. 64).



políticas de um Governo em cada ano da sua legislatura, isto significa que há um documento de médio prazo, o Programa do Governo, que enquadra e condiciona os orçamentos a elaborar e executar para os anos económicos seguintes;

- Muitas das opções de política setorial exigem um horizonte de concretização superior a um ano, e por conseguinte, a inscrição de dotações de despesa em sucessivos orçamentos;

- A rigidez da despesa pública para alterar no curto prazo (ano) novas prioridades setoriais;

- O orçamento deve ser enquadrado em previsões macroeconómicas de médio prazo de forma a assegurar a sua coerência com o ciclo económico.

Um POP já é comum em muitos países da OCDE, e cada vez mais adotado pelos países desenvolvidos. Isto reflete a perceção de que o planeamento orçamental anual está a prejudicar o desempenho do orçamento, a contribuir para a instabilidade fiscal, e talvez, a concorrer para uma inadequada distribuição de recursos pelos diferentes setores do Estado. Em suma, existe a noção que a distribuição e utilização dos recursos financeiros pelo Governo está a ser ineficaz, inútil e inoperante.

Na maioria dos países, a principal razão para implementar o orçamento plurianual foi fortalecer a disciplina orçamental. Conforme refere Vítor Salgado (2009, p. 30) a existência de um POP pode ser entendido como um instrumento adicional no controlo da disciplina orçamental. Também Jón Blondal (2003, p. 10), num documento onde apresentava as tendências comuns para a reforma orçamental dos países da OCDE, referia que para controlar a despesa pública, o POP é uma ferramenta essencial. A credibilidade deste sistema de planeamento encontra-se na capacidade do Governo estimar o total de recursos disponíveis num quadro plurianual, geralmente, dentro de uma política fiscal coerente e um cenário macroeconómico viável.

Esta metodologia envolve um conjunto comum de elementos essenciais (Petkova, 2009, pp. 16-17):

- Uma aproximação única que abranja todos os setores do Governo. O POP não pode ser adotado por uns setores e não ser adotado por outros;

- Uma rígida limitação orçamental *top-down*⁹ consistente com a sustentabilidade macroeconómica, que limite todos os níveis de despesa a médio prazo. As projeções dos recursos devem ser credíveis e baseadas em cuidadosas assunções macroeconómicas;

⁹ Do nível mais elevado para o nível inferior.

- Uma forte e clara relação entre as projeções do POP e o processo anual do orçamento, para que os envelopes financeiros plurianuais, fixados nos anos anteriores, possam formar a base sobre a qual o orçamento anual é preparado. Idealmente, o POP e o planeamento anual do orçamento devem fazer parte do único processo de planeamento orçamental do Governo;

- Um foco nos *outputs* em vez dos *inputs*, quer na estrutura orçamental, quer em termos de *accountability*. Isto significa que os orçamentos são estruturados em programas e que cada programa tem um responsável;

Estes elementos essenciais permitem fazer do POP uma ferramenta importante, e com capacidade, para alcançar objetivos ambiciosos, como os que a seguir são indicados (Petkova, 2009, pp. 23-24):

- Melhorar a distribuição dos recursos financeiros entre ministérios ao relacionar a política, a programação e a orçamentação;

- Aumentar a previsibilidade dos envelopes financeiros¹⁰ para os ministérios;

- Melhorar a credibilidade das decisões orçamentais;

- Aumentar a *accountability* política pelos resultados alcançados com a despesa pública.

O POP pode ser realizado de duas formas: uma com carácter rígido¹¹ - neste caso é aprovado um plano plurianual para um período fixo de anos, normalmente o ciclo de uma legislatura; a outra com carácter deslizante¹² - nesta situação é aprovado anualmente um plano plurianual para os anos seguintes¹³.

Uma das questões associadas ao POP é saber se os anos N+1, N+2 e N+3 tem valor imperativo¹⁴ ou indicativo¹⁵ para o processo anual de elaboração do orçamento. Alguns autores referem que, caso os valores indicados no POP não tenham carácter imperativo para o orçamento anual, sejam meramente estimativas, é uma perda de tempo elaborá-lo. O POP e o orçamento anual podem estar de tal forma relacionados que o Governo pode automaticamente atribuir o teto financeiro do orçamento anual ao ano N+1.

¹⁰ São os recursos financeiros do orçamento atribuídos por um organismo a outro organismo, vinculados e de livre alocação para planearem as suas despesas.

¹¹ Equivale a um ciclo legislativo.

¹² O ano N+1 serve de base para o orçamento do ano seguinte, posteriormente, é acrescentado mais um ano ao plano anteriormente aprovado.

¹³ A aprovação do orçamento anual corresponde ao valor de N+1 do POP (este ano deixa de fazer parte do POP), e simultaneamente, é atualizado os anos N+2, N+3 e N+4, sendo acrescentado o ano N+5.

¹⁴ A estimativa do ano N+1 corresponde ao valor efetivo do orçamento do ano seguinte.

¹⁵ A estimativa do ano N+1 não corresponde ao valor do orçamento do ano seguinte.



Existem países que utilizam o POP deslizando como é o caso da Suécia (Blondal, 2001, p. 31), e outros que utilizam o rígido, como é o caso da Holanda (Blöndal et al, 2002, p. 44). Quer utilizem o POP de uma forma ou de outra, as principais lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE resultam no seguinte (Petkova, 2009, pp. 36-37):

- Para ter sucesso e ser credível, o POP e o orçamento anual devem fazer parte do mesmo processo. Eles devem ser preparados ao mesmo tempo e como parte de um mesmo processo. Se preparados em separado, o POP arrisca-se a ser um exercício técnico sem qualquer relação com a orientação política e a elaboração anual do orçamento;

- Implementar o POP de uma só vez não resulta, é necessário colocar o processo de institucionalização do POP em marcha. Um alto compromisso político é crucial para que as pessoas e os organismos se comprometam internamente com o POP;

- O POP é um processo complexo, como tal, a sequência das reformas afeta o sucesso da sua implementação;

- A distribuição de recursos pela classificação por programas, em vez da classificação orgânica e económica, promove uma melhor relação das políticas e estimula um aprofundamento da relação entre programas e políticas¹⁶;

- O POP torna o processo orçamental mais orientado politicamente e mais credível¹⁷;

- Consideração dos efeitos prejudiciais de uma sobrestimação do crescimento económico futuro. É importante uma estimativa conservadora de crescimento económico;

- A tendência dos ministérios verem a estimativa dos anos futuros como garantida. Uma lição crucial é tornar claro qual a natureza do valor do plano plurianual aprovado, se indicativa ou imperativa, e da sua flexibilidade¹⁸.

Com a caracterização do POP é possível identificar requisitos necessários para a sua implementação, dos quais importa destacar os seguintes:

- O processo orçamental fica mais orientado politicamente, ao mesmo tempo que, possibilita aos ministérios terem uma maior previsibilidade dos envelopes financeiros futuros, mas também, uma maior *accountability* sobre a utilização dos recursos. Acresce dizer que o POP necessita de um elevado compromisso político;

- O POP deve estar alicerçado em previsões macroeconómicas credíveis e ser parte

¹⁶ A implementação de indicadores, metas e objetivos neste tipo de classificação, é mais fácil, e conduz a uma mudança gradual em direção ao orçamento por desempenho.

¹⁷ Existem estudos que referem que a implementação do POP ajudou a fortalecer a disciplina orçamental e trouxe, em geral, grande previsibilidade aos ministérios sobre o seu envelope financeiro.

¹⁸ Qual a dependência da evolução da economia e frequência anual com que é revisto.



integrante do planeamento anual. É importante ser previamente definido qual o significado do valor dos anos futuros, se meramente indicativo ou com carácter imperativo, assim como se o POP é rígido ou deslizante;

- A classificação orçamental por programas é a mais apropriada pois transpõe, facilmente, para o ambiente dos números, as políticas governamentais, ao mesmo tempo que permite criar metas, objetivos e indicadores para uma posterior avaliação.

Pela sua relevância para o POP de seguida vai ser analisada a OP.

b. Orçamentação por programas

A estruturação da despesa por programas apresenta diversas vantagens, ao permitir, identificar objetivos e políticas, avaliar a afetação dos recursos financeiros aos diversos objetivos, e por fim, avaliar o seu grau de realização e os resultados obtidos (Pereira et al, 2012, p. 429). Caracteriza-se por uma cultura orçamental diferente, que possibilita avaliar a intervenção do Estado na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Em contraponto, o modelo de orçamentação tradicional assenta numa cultura administrativa, é hierárquico e centrado nos recursos públicos utilizados, onde a legalidade da despesa pública é o critério principal, muitas vezes com prejuízo para a economicidade da despesa. Neste modelo, a despesa pública é rígida e o processo orçamental meramente incremental (COP, 2007, p. 6).

Naomi Caiden¹⁹ (1988 cit. por Salgado, 2009, pp. 41-42) teceu várias críticas aos orçamentos públicos tradicionais. Na sua opinião esse tipo de orçamentação é problemático, porque:

- Origina défices orçamentais excessivos, com reflexo na governação e na proposta do plano de desenvolvimento económico e social do Governo;
- Resulta num orçamento incontroável e imprevisível com efeitos na estabilidade financeira futura;
- Origina um crescimento incremental do orçamento sem qualquer relação com a estratégia e resultados da despesa pública;
- Orienta o orçamento para os fatores de produção/recursos (*inputs*), e não para os serviços realizados (*outputs*) e impactos no público (*outcomes*);
- Elabora o orçamento num quadro de despesa a curto prazo;
- O orçamento é rígido e gerador de desperdícios devido à ausência de incentivos à

¹⁹ “Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined”, Public Administration Review Jan/Fev pp 40-46.

boa gestão (economia, eficiência, eficácia, responsabilidade social e ambiental);

- Fornece informação insuficiente sobre os custos, os serviços realizados (*outputs*) e impactos no público (*outcomes*);

- Não responsabiliza os políticos e não relacionam as políticas setoriais com a despesa.

Em suma, o modelo tradicional é característico das finanças clássicas, alicerçado numa classificação económica e orgânica, virado para os recursos (onde se vai gastar) e com uma perspetiva de curto prazo que não satisfaz, quer os decisores políticos, quer os cidadãos (é impercetível saber onde os recursos são alocados). A comparação deste modelo com a OP é apresentado na tabela seguinte.

Tabela n.º 4 – Comparação entre a orçamentação tradicional e a OP

Fonte: (Ribeiro, 2011)

ELEMENTOS DE DIFERENCIAÇÃO	MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO TRADICIONAL	MODELO DE ORÇAMENTAÇÃO POR PROGRAMAS
Fase com maior relevância	Execução	Planeamento e Controlo
Enfoque	Recursos	Resultados/Impactos
Período	Anual	Plurianual (legislatura)
Fixação da despesa	Incremental	Com base nos objetivos dos Programas (estratégicos) definidos e das Medidas (operacionais) que concorrem para a concretização desses programas

De uma forma geral, a mudança do modelo tradicional, de orçamentação baseado na classificação económica e orgânica para uma classificação por programas, oferece uma melhor transparência, disciplina e *accountability* das contas públicas, e é encarada como essencial para as finanças modernas (Salgado, 2009, p. 42). No fundo, o orçamento deixa estar centrado nos recursos e meios, para passar a estar centralizado na produção de serviços públicos.

A OP pode ser caracterizada da seguinte forma (Salgado, 2009, p. 46):

- É um sistema de orçamentação baseada no desempenho, nos serviços realizados (*outputs*), nos impactos no público (*outcomes*), e tem associado objetivos, metas e indicadores;

- É uma metodologia de alocação de dotações orçamentais plurianuais para a despesa face às prioridades de política global e setorial, identificadas nos respetivos programas políticos;

- É uma forma de estruturação do orçamento com a especificação da despesa por programas;

- Permite desenvolver informação relativa às políticas e integrar essa informação nas decisões orçamentais futuras.

A possibilidade da OP efetuar a avaliação do desempenho ano após ano, da estrutura dos programas é uma ferramenta essencial para aferir da pertinência da política, a sua eficiência e eficácia, quer para os decisores políticos quer para os cidadãos.

Conforme refere Paulo Morais (2013, p. 10), esta nova metodologia permite dispor de um orçamento em que:

- A despesa é menos rígida já que os programas têm um horizonte temporal superior a um ano e estão sujeitos a uma avaliação periódica;

- Os decisores políticos e os cidadãos compreendem mais facilmente o orçamento;

- A delegação de responsabilidade financeira e de gestão para os responsáveis dos programas é facilitada, o que, em teoria, melhora a eficiência;

- Na hierarquização dos programas é possível ter a perceção das prioridades da ação governativa.

Por forma a obter o máximo proveito da OP é necessário que ela evolua para um orçamento por desempenho, e consequentemente, possa permitir obter a informação essencial para avaliação das políticas do Governo.

As estratégias de implementação de orçamento por desempenho seguidas por cada país podem ser caracterizadas através de um conjunto de vetores (OECD, 2007, pp. 32-37):

- Jurídico – Alguns países optam por efetuar a implementação através de legislação, outros através de diretivas dos ministérios;

- Aproximação *top-down & bottom-up*²⁰ – No primeiro caso a implementação tem início nas altas instâncias e vai descendo sucessivamente de nível até atingir o patamar mais baixo, existindo métodos e procedimentos uniformes que possibilitam o controlo e a fiscalização das medidas de desempenho. No segundo caso, o nível mais baixo cria as suas próprias medidas de desempenho dificultando o controlo e fiscalização pelos níveis superiores;

- Parcial ou total – Implementação em todos os ministérios ou só em alguns;

- Implementação *big bang* ou incremental – Implementação através de um grande número de reformas ou passo a passo.

²⁰ Do nível inferior para o nível superior.

Após a entrada em funcionamento, o orçamento por desempenho fornece informação relevante para os decisores e cidadãos que pode ser utilizada de três formas (OECD, 2007, p. 21). Na primeira, a informação sobre o desempenho é apresentada no orçamento como informação de fundo e é apenas utilizada para efeitos de prestação de contas, não existe uma relação entre esta informação e o financiamento do orçamento. A informação não tem qualquer papel na decisão de atribuir fundos nem existe a intenção de ter importância para essa atribuição. Na segunda, a orçamentação é completada pela informação referente ao desempenho, isto é, os recursos atribuídos estão relacionados de forma indireta com o desempenho; este é importante para a tomada de decisão mas não determina necessariamente a quantidade de recursos a atribuir. Os recursos atribuídos dependem mais do contexto político. Por último, surge a orçamentação em função do desempenho, em que existe uma relação direta entre os recursos atribuídos e o desempenho alcançado. Esta situação acontece em poucos países da OCDE, e mesmo nestes, só em alguns setores.

Esta relevância da OP, e da respetiva avaliação do desempenho, para as finanças modernas só é efetiva num POP, pelo que não faz sentido OP numa perspetiva anual, pois torna redutores os efeitos, ou avaliação, das políticas governamentais plurianuais.

Neste sentido é possível validar a HIP1, ou seja, a classificação orçamental por programas é a mais adequada para o POP, obtendo-se assim resposta à QD1, qual a classificação orçamental mais adequada para o POP. Acresce dizer que existe uma complementaridade entre o POP e a OP, o resultado da aplicação de uma única metodologia é inferior aquele que decorre da aplicação das duas em conjunto.

c. Síntese conclusiva

A elaboração do orçamento para um período anual tem sido sujeito a várias críticas. Existem vários fatores que exigem uma perspetiva plurianual para o orçamento, e a metodologia de POP envolve um conjunto comum de elementos essenciais, que a torna numa ferramenta importante para alcançar objetivos mais ambiciosos para o orçamento, conforme se pode constatar pelas lições aprendidas com a implementação desta metodologia nos países da OCDE. Além desta metodologia de POP, também a classificação por programas tem merecido mais predominância em relação às classificações orçamentais económicas, orgânicas e funcionais.

A OP é uma forma diferente de examinar o orçamento, contrapõe-se às classificações tradicionais que são alvo de várias críticas. Assim, foi caracterizada a OP que na sua essência possibilita caminhar para o orçamento por desempenho com a criação de metas para a



execução dos programas. Foi possível perceber que existem várias estratégias para implementar o orçamento por desempenho e que a informação obtida pode ser utilizada de várias formas na preparação e elaboração do orçamento do ano seguinte.

Neste capítulo foi possível perceber quais os requisitos necessários para implementar o POP e que a OP é um desses requisitos (HIP1 validada e QD1 respondida). Interessa saber então, qual o quadro legal em que Portugal elabora o POP, e se ele incorpora as lições aprendidas na implementação do POP dos países da OCDE. No próximo capítulo vai ser analisado o processo de planeamento do OE português por forma a obter uma resposta a esta questão.



2. Caracterização do processo de planeamento do Orçamento do Estado em Portugal

a. Definição, dimensão e elaboração do Orçamento do Estado

O OE é o documento apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República (AR), e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano (Pereira et al, 2012, p. 413).

O OE é um documento económico, político e legal que assenta numa previsão global de despesas e de receitas, durante um período de tempo, classificadas segundo uma metodologia legal, baseada em regras e princípios orçamentais. Na vertente económica, o OE é um documento que traduz monetariamente as grandes opções políticas de cada Governo através da previsão da atividades financeira dos diversos organismos do Estado. Na ótica política, o OE consiste na aprovação e autorização da AR para o Governo proceder à cobrança de receitas e à realização de despesas para um determinado período. Na ótica legal, compete à AR aprovar a Lei do OE, e uma vez aprovado é Lei que não pode ser posta em causa (Salgado, 2009, p. 31).

A elaboração do orçamento e da respetiva proposta de lei envolve sempre, três dimensões: a política (tomada de decisão), a económica (previsões) e a técnico-administrativa (preparação material da proposta de lei) (Pereira et al, 2012, p. 431). É um processo complexo e exigente, que em diversos momentos impõe escolhas ou opções difíceis, entre as quais se conta a identificação clara de prioridades, que é tanto mais difícil quanto mais forte for a restrição da política orçamental, impossibilitando a concretização, num dado horizonte anual, de todos os objetivos políticos de todas as áreas de governação (Pereira et al, 2012, p. 437).

Um aspeto importante, na elaboração da proposta de orçamento em Portugal, refere-se à metodologia de atribuição do envelope financeiro específico da despesa por Ministério. Assim, em Portugal, como na maioria dos países, é seguida uma metodologia *top-down*²¹ em vez de *bottom-up*²². O anexo B corresponde às etapas de elaboração do OE.

A atribuição do envelope financeiro pelo Ministro da Finanças corresponde a um processo de negociação entre este e os outros ministros. O Ministro das Finanças começa

²¹ A fixação do teto orçamental a cada Ministério é executada superiormente ou através do Ministério das Finanças (Ljungman, 2009, p. 4).

²² Cada Ministério define o teto orçamental necessário para a concretização plena da sua política, o que resulta sempre num valor superior aquele que é possível atribuir (Ljungman, 2009, p. 4).

por atribuir um teto, posteriormente os ministros apresentam as propostas dos seus ministérios, existindo, consequentemente, um processo de negociação para apuramento do valor final. Apesar de existirem prioridades e da metodologia *top-down* é necessário um processo de negociação entre o Ministro das Finanças e os outros ministros. A atribuição do valor final deve ser essencialmente baseada no mérito das propostas e das respetivas prioridades políticas, do que, no poder de influência de cada ministro.

A organização do OE está subordinada a várias regras (princípios) consagradas, quer na Constituição da República Portuguesa (CRP), quer na LEO, sendo um desses princípios o da anualidade e plurianualidade²³. O OE sempre esteve vinculado ao princípio da anualidade, contudo, recentemente foi associada a plurianualidade, embora com caráter indicativo, pois a anualidade continua a ser imperativa²⁴. O OE, além de enquadrado por este princípio, tem um quadro legal associado, conforme vamos constatar no ponto seguinte.

b. Enquadramento legal

O OE tem o seguinte contexto legal; CRP, Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), Grandes Opções do Plano (GOP), Lei OE, Decreto-lei de execução orçamental e um variado conjunto de legislação conexa. O atual enquadramento legal decorre do relatório da Comissão para a Orçamentação por Programas (COP) e do relatório da OCDE, de 2007 e 2008, respetivamente. O resumo, destes dois documentos, consta do anexo C.

A CRP consagra algumas regras de caráter financeiro²⁵, e estabelece, em termos muito genéricos, o conteúdo do OE, as condições subjacentes à sua preparação e o conteúdo da sua proposta. A LEO estabelece as regras e os procedimentos relativos à organização, elaboração, alteração e execução do OE. As GOP integram as medidas de política e de investimentos que contribuem para as concretizar. Por fim, a Lei do OE aprova todas as despesas e receitas para o respetivo ano.

No enquadramento legal do OE importa destacar o papel das GOP e as diversas alterações à LEO.

(1) Grandes Opções do Plano

Apesar das GOP e da Lei do OE terem a força da lei, não existe uma consequente

²³ Os orçamentos dos organismos do setor público administrativo são anuais e enquadrados num quadro plurianual de programação orçamental (AR, 2013, p. 3277).

²⁴ Apesar de fundamentada, a regra da anualidade, vinha sendo sujeita a dois tipos de críticas. Por um lado, muitas decisões políticas de um Governo, não são financeiramente realizáveis num único ano. Por outro lado, a duração dos ciclos económicos impossibilita que um orçamento anual coincida com o quadro macroeconómico (Pereira et al, 2012, p. 418).

²⁵ Artigos 105.º e 106.º.

efetividade e aplicabilidade das GOP, já que estas são, sobretudo, um documento de orientação, de conhecimento, de informação sobre o modo como o Governo vai executar a sua política económica, e vai concretizar o seu programa (Cabral, 2008, p. 594).

A CRP refere que, “o orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei e contrato”²⁶ (AR, 2005, p. 4658). Deste artigo, decorre a necessidade de uma lei mais qualitativa e genérica, as GOP (“em harmonia com as grandes opções de planeamento”), e uma outra mais quantitativa e específica, a Lei do OE (“obrigações decorrentes da lei”). Este facto também está refletido na LEO quando é referido que “o OE é desenvolvido de harmonia com as GOP”²⁷ (AR, 2013, p. 3283).

(2) Lei do Enquadramento Orçamental

A atual LEO foi publicada em 2001 e até á presente data já sofreu sete alterações, conforme se constata na tabela cinco. Estas alterações visaram essencialmente transpor para o ordenamento jurídico um carácter mais vinculativo da OP e das GOP, e por outro lado, consagrar o princípio da plurianualidade, e consequentemente, o QPPO.

Tabela n.º 5 – Principais alterações à LEO

Fonte: Autor

Alteração	Ano	Lei	Dados relevantes
	2001	Lei n.º 91/2001, de 20 agosto	
1	2002	Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 agosto	
2	2003	Lei n.º 23/2003, de 2 julho	
3	2004	Lei n.º 48/2004, de 24 agosto	Aditamento do artigo 14º da LEO - Passa a estar expresso a relação do OE com as GOP. "OE é desenvolvido de harmonia com as GOP e demais planos elaborados nos termos e para os efeitos previstos no título II da parte II da CRP" (AR, 2004, p. 5635); Artigo 6º desta lei - Indica que o Governo deve apresentar a proposta das GOP até 30 de abril de cada ano (AR, 2004, p. 5635).
4	2010	Lei n.º 48/2010, de 19 outubro	
5	2011	Lei n.º 22/2011, de 20 maio	A elaboração do orçamento é enquadrada num QPPO, conforme alteração do n.º 2 do artigo 4º (AR, 2011, p. 2828) e as despesas passam a ser especificada por programas, para além de classificadas pela orgânica, pela função e natureza, alteração do n.º 1 do artigo 18º (AR, 2011, p. 2830), até esta data, estes artigos não tinham carácter imperativo; Aditamento do artigo 12º-D com as especificações do QPPO. O n.º 2 indica que deve ser apresentado aquando da primeira proposta de orçamento após a tomada de posse do Governo. O n.º 3 refere que o QPPO é atualizado anualmente, para os quatro anos seguintes na Lei do OE (AR, 2011, p. 2834).
6	2011	Lei n.º 52/2011, de 13 outubro	Artigo 6º desta lei - A estratégia e os procedimentos a adoptar no âmbito da LEO devem ser efectivamente implementados até 2015, devendo o Governo apresentar, juntamente com Lei de OE 2012, a respectiva calendarização (AR, 2011, p. 4612).
7	2013	Lei n.º 37/2013, de 14 junho	Alteração do do n.º 1 do artigo 12º-D - Passa a estar indicado o que deve ser considerado na elaboração do QPPO (AR, 2013, p. 3274).

A possibilidade do OE ser estruturado por programas tem vindo a ser consagrada no

²⁶ N.º 2 do artigo 105.º.

²⁷ Artigo 14.º da LEO.

nosso ordenamento jurídico ao longo dos anos, nas diversas leis de enquadramento orçamental. No entanto, esta forma de orçamentação, nunca teve um carácter imperativo²⁸. No que se refere ao facto do OE ser desenvolvido em harmonia com as GOP só passou a estar claramente definido com a terceira alteração à LEO, em 2004.

O princípio da plurianualidade só foi vertido na lei com a quinta alteração à LEO, em 2011. É também nesta alteração, que passa a ser obrigatório ao Governo apresentar uma proposta de lei com o QPPO.

A reforma em curso do processo orçamental da Administração Pública (AP), da qual destacamos a OP e o QPPO, visa evoluir de uma conceção predominantemente centrada na conformidade legal, para um sistema orientado para o desempenho, com definição de objetivos, metas e indicadores. Enquanto no passado, o foco era o planeamento da despesa pelas rubricas económicas e orgânicas, no presente, a necessidade centra-se em planear a despesa através da OP.

A transposição destes aspetos processuais para a lei, a OP e a plurianualidade, é o primeiro passo para tornar estes dois instrumentos importantes, quer para os decisores políticos, quer para os cidadãos. É necessário continuar a sedimentar, ano após ano, estes dois instrumentos e torná-los cada vez mais fundamentais para o processo orçamental português. Atualmente, a OP encontra-se caracterizada no OE da forma que a seguir se indica.

c. Orçamentação por programas em Portugal

Em Portugal, a OP está dividida em três níveis - Programas, Medidas e Projetos ou Atividades (tabela seis). Os Programas são aprovados pelo Conselho de Ministros sob proposta do Ministro das Finanças e as Medidas são definidas por cada Ministério²⁹ (Governo, 2003, p. 3714).

O Programa inclui as despesas correspondentes a um conjunto de Medidas que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização³⁰ (AR, 2013, p. 3283).

Por sua vez, a Medida compreende despesas de um Programa correspondente a

²⁸ Apesar de em 2003, o artigo 1.º do Decreto-lei n.º 131/2003, de 28 de julho, também estabelecer as regras relativas à definição dos Programas e Medidas a inscrever no OE e das respetivas estruturas (Governo, 2003, pp. 3713-3714), só em 2011 é que a OP se tornou imperativa.

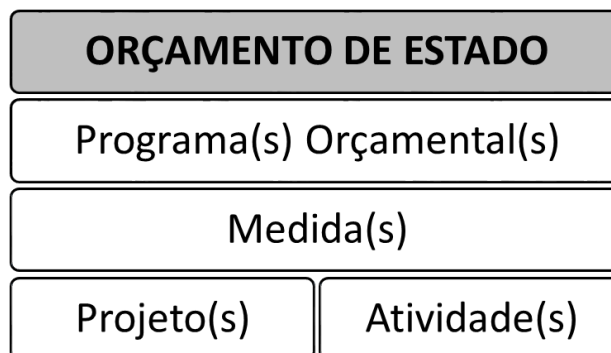
²⁹ Artigos 4.º e 5.º do Decreto-lei n.º 131/2003, de 28 junho.

³⁰ N.º 1 do artigo 19.º da LEO.

Projetos ou Atividades, bem especificados e caracterizados, que se articulam e complementam entre si e concorrem para a concretização dos objetivos do programa em que se inserem³¹ (AR, 2013, p. 3284). Uma Atividade é uma ação continuada no tempo e corresponde, normalmente, à prestação de funções de suporte ou aos fins atribuídos a um organismo. Um Projeto é uma ação finita no tempo e que visa a obtenção de um resultado concreto.

Tabela n.º 6 – Estrutura da classificação por programas

Fonte: (Ribeiro, 2011)



Na generalidade dos casos, cada ministério é responsável por um único Programa, o que permite uma maior flexibilidade na execução do orçamento, reforçando-se, desta forma, a *accountability* dos ministérios pelos resultados alcançados. De acordo com a LEO as transferências entre Programas, carecem de autorização da AR³² (AR, 2013, p. 3291), o que se traduz num complexo e moroso processo, que urge evitar (Mata, 2013, p. 28).

Até 31 de março do ano seguinte ao do orçamento executado, o Governo envia à AR um relatório de execução dos Programas, explicitando os resultados obtidos e os recursos utilizados^{33 34} (AR, 2013, p. 3294). A OP está em funcionamento, e mais importante ainda, inserida num QPPO. Como tal, importa caracterizar o POP em Portugal.

d. Planeamento orçamental plurianual em Portugal

Desde 2012 que é apresentado, anualmente, à AR, uma proposta de lei com o QPPO, que define os limites de despesa para os quatro anos seguintes, em consonância com os objetivos do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC)³⁵. São apresentados limites de despesa para cada Programa para o ano a que respeita o orçamento (ano N+1); para o ano N+2 é apresentado o limite da despesa por agrupamentos de Programas por áreas de

³¹ N.º 1 do artigo 20.º da LEO.

³² Artigo 50.º-A da LEO.

³³ Artigo 72.º-A da LEO.

³⁴ Os relatórios relativos à execução orçamental dos programas de 2012 e de 2013 já foram apresentados.

³⁵ Artigo 12.º-D da LEO.

intervenção política; para os anos N+3 e N+4 é apresentado o limite da despesa para o conjunto de todos os Programas.

O ciclo plurianual inicia-se com a apresentação do Programa do Governo por parte do executivo empossado após as eleições legislativas. De seguida, o Governo elabora o PEC que apresenta as intenções de política orçamental e define objetivos orçamentais para um horizonte de quatro anos a um nível bastante agregado. A etapa subsequente consiste na preparação das GOP. O Governo apresenta posteriormente, à AR, de harmonia com as GOP e com o PEC, o QPPO que define os limites das despesas para cada Programa nos quatro anos económicos seguintes (Morais, 2013, pp. 26-27). Atualmente encontra-se em vigor o QPPO aprovado na Lei do OE de 2014 (tabela sete).

Tabela n.º 7 – QPPO

Fonte: (AR, 2013, pp. 7056-(111))

Agrupamentos de programas	Programa	2014	2015	2016	2017
Soberania	P001 - Órgãos de Soberania	2.975			
	P002 - Governação e Cultura	226			
	P005 - Representação externa	285			
	P008 - Justiça	658			
	Subtotal agrupamento	4.144	3.981		
Segurança	P006 - Defesa	1.694			
	P007 - Segurança Interna	1.615			
	Subtotal agrupamento	3.309	3.208		
Social	P012 - Saúde	7.621			
	P013 - Ensino Básico e Secundário e Administração Escolar	4.938			
	P014 - Ciência e Ensino Superior	1.296			
	P015 - Solidariedade, do Emprego e Segurança Social	9.358			
	Subtotal agrupamento	23.213	22.583		
Económica	P003 - Finanças e administração pública	7.172			
	P004 - Gestão da dívida pública	7.239			
	P009 - Economia	222			
	P010 - Ambiente, Ordenamento do Território e da Energia	41			
	P011 - Agricultura e Mar	328			
	Subtotal agrupamento	15.003	15.379		
Total despesa		45.669	45.422	45.809	46.302

Conhecido o POP em Portugal, vamos de seguida analisar se ele incorpora as lições aprendidas dos países da OCDE para a sua implementação.

e. Planeamento orçamental plurianual em Portugal e as lições aprendidas nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

Considerando as lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE interessa relevar que o processo de planeamento do orçamento em Portugal tem algumas incongruências com essas lições aprendidas:

- O POP em Portugal está separado do processo anual de elaboração do orçamento, e os valores atribuídos no QPPO são meramente indicativos. Acresce dizer que só o valor do

ano N+1 é por Programa³⁶, os anos seguintes são por agrupamento de Programas e por total de despesa;

- Decorrente do ponto anterior é possível verificar que existe uma distribuição de recursos por Programas, em detrimento da classificação orçamental económica e orgânica. Contudo, ela só acontece para o ano N+1, o que dificulta a implementação de indicadores, metas e objetivos para os anos seguintes.

Apesar destas incongruências existem alguns factos que Portugal está a aproveitar das lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE:

- Existe um alto compromisso político, o que permite um processo de institucionalização mais rápido nos organismos, e mais importante ainda, nas pessoas. As sucessivas reformas das LEO são disso exemplo;

- Aparentemente, as reformas estão a ser efetuadas passo a passo, o que é apropriado para países onde os fundamentos da orçamentação ainda não estão implementados. A calendarização das reformas permite constatar os passos dessa reforma (AR, 2011, pp. 5538-(253));

- O POP está mais orientado politicamente e é mais credível, permitindo uma maior disciplina e transparência orçamental. O relatório de execução orçamental por Programas foi um passo que tornou essa disciplina e transparência mais visível.

Por fim, interessa referir que, não é possível verificar duas situações. Primeiro, se as projeções macroeconómicas estão a ser conservadoras. Segundo, se os ministérios consideram as estimativas dos anos seguintes imperativas ou indicativas. Uma vez que, por um lado, elas não existem, por outro, os ministérios planeiam de acordo com o envelope financeiro que o MF atribui anualmente.

Decorrente do atrás exposto não é possível validar a HIP2, a elaboração do POP do OE em Portugal adequa-se às lições aprendidas na implementação do POP dos países da OCDE, essencialmente, porque o QPPO aprovado é indicativo, e só apresenta valores para cada Programa para o ano N+1. Esse ano corresponde ao orçamento aprovado e já não necessita de qualquer planeamento dos respetivos coordenadores.

Considerando a QD2, “em que medida o POP do OE incorpora as lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE?”, importar acrescentar que o POP em Portugal está a dar os primeiros passos e precisa de evoluir por forma a ser equiparado às

³⁶ O QPPO ao ser aprovado aquando da Lei do OE torna este facto insignificante, pois o OE aprovado corresponde ao ano N+1.

lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE.

f. Síntese conclusiva

O OE é um documento político, legal e económico e obedece a um complexo processo de elaboração até à sua aprovação pela AR. Caracteriza-se por um procedimento *top-down* e na última década tem sofrido transformações de forma a aproximar-se dos procedimentos dos países da OCDE. Estas transformações têm produzido alterações sucessivas na LEO, da qual importa destacar, a transposição para o ordenamento jurídico português do princípio da plurianualidade, a necessidade de um QPPO, a obrigatoriedade do OE ser classificado por programas e em harmonia com as GOP. A OP está estruturada em três níveis - Programas, Medidas e Atividades - e o POP corresponde à aprovação das GOP e do QPPO em conjunto com a Lei do OE.

Do quadro legal em vigor para a elaboração e aprovação do OE em Portugal importa destacar vários factos:

- O OE traduz monetariamente as escolhas políticas e prioridades do Governo, consubstanciada pelo programa do Governo e pelas GOP;
- A classificação por programas, com a estrutura Programas, Medidas e Atividades, tem uma predominância sobre as outras classificações orçamentais;
- A metodologia *top-down* é seguida em vez da *bottom-up*;
- O princípio da anualidade é preponderante em relação à plurianualidade, apesar de existir um QPPO aprovado.

Conhecidos que são os requisitos necessários para implementação do POP vamos de seguida analisar o CPDM para entender se ele se adequa aos requisitos necessários para uma classificação por programas num POP das FFAA.



3. Planeamento de defesa militar

a. Enquadramento do planeamento da defesa militar

Os documentos que sustentam o planeamento de forças nacional são a LDN, a LOBOFA, a DMPDM, o CEDN, o CEM, as MIFA e o SFN. O planeamento de forças nacional é suportado financeiramente pela Lei de Programação Militar (LPM), que tem como objetivo definir e obter os meios para edificar o SFN.

A LDN estabelece que as orientações fundamentais da política de DN são definidas no Programa do Governo³⁷, e estas, integram os princípios, objetivos, orientações e prioridades definidos no CEDN³⁸. Compete ao **Governo** aprovar estas orientações fundamentais e assegurar todas as condições indispensáveis para a sua execução, no quadro do OE³⁹, assim como, garantir a capacidade, os meios e a prontidão das FFAA para o cumprimento das suas missões⁴⁰. Se ao Governo compete definir a política de DN, assim como garantir a prontidão das forças, é ao **Ministro da DN** que é atribuída a responsabilidade de assegurar a execução da política de DN e das FFAA, assim como, a responsabilidade política pela componente militar da DN, pelo emprego das FFAA e pelas suas capacidades, meios e prontidão⁴¹. É também da competência do **Ministro da DN** orientar a elaboração do orçamento da DN e das FFAA^{42 43}. Em suma, ao Governo compete estabelecer as orientações fundamentais da política da DN e ao Ministro da DN compete a responsabilidade de executar essa política, incluindo orientar a elaboração do orçamento da defesa e aprontar os meios. Em termos financeiros, o Governo deve garantir os meios financeiros necessários para assegurar o nível de prontidão definido nas orientações de DN. Ao Ministro da DN compete a execução e orientação da elaboração do orçamento (AR, 2009b, pp. 3344(10)-3344(12)).

Também a LOBOFA atribui ao Ministro da DN a responsabilidade política pela elaboração e execução da componente militar da política de DN, pela administração das

³⁷ Artigo 6.º da LDN.

³⁸ N.º 1 do artigo 4.º da LDN.

³⁹ Alínea g) do n.º 2 do artigo 12.º da LDN.

⁴⁰ Alínea d) do n.º 3 do artigo 12.º da LDN.

⁴¹ N.º 1 do artigo 14.º da LDN.

⁴² N.º 3 do artigo 14.º da LDN.

⁴³ Apesar da responsabilidade política e da competência para orientar a elaboração do orçamento recair no Ministro é ao seu Ministério que é atribuída a missão de preparar e executar a política de DN e das FFAA, bem como assegurar e fiscalizar a administração das FFAA e dos demais serviços e organismos nele integrado, estipulado no artigo 20.º da LDN (AR, 2009b, p. 3344(14)).



FFAA e resultados do seu emprego^{44 45}, acrescentando que a organização das FFAA tem como objetivo essencial o aprontamento eficiente e o emprego operacional eficaz das forças, no cumprimento das missões atribuídas⁴⁶ (AR, 2009a, pp. 3344(2)-3344(3)). Mais uma vez é determinado que é ao Ministro da DN que compete o aprontamento das FFAA.

A DMPDM⁴⁷ define as orientações políticas, e transmite os objetivos que devem ser alcançados no âmbito do planeamento da DN, ou seja, qual o nível de ambição, e quais as capacidades e prioridades que as FFAA devem considerar, tendo por base o CEDN, o ciclo de planeamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE).

O CEDN define as prioridades do Estado em matéria de defesa e é parte integrante da política de DN⁴⁸ (AR, 2009b, pp. pp. 4344-(10)). Ao longo do seu conteúdo é caracterizado o enquadramento estratégico internacional e nacional, os valores permanentes, o espaço estratégico de interesse nacional, as ameaças e o sistema de alianças. A única referência em termos financeiros diz respeito à importância de assegurar uma relação mais equilibrada entre os agregados de despesa do orçamento, designadamente entre as despesas de pessoal, as de Operação & Manutenção (O&M) e as de investimento (PCM, 2013a, p. 1992).

O CEM decorre do CEDN aprovado e define as grandes linhas conceptuais de atuação das FFAA e as orientações gerais para a sua preparação, emprego e sustentação⁴⁹ (AR, 2009a, p. 3344(2)). As MIFA definem as missões das FFAA que decorrem das orientações específicas, definidas no CEM. O SFN define os tipos e quantitativos de forças e meios que devem existir para o cumprimento das missões das FFAA, tendo em conta as suas capacidades específicas e a adequada complementaridade operacional dos meios⁵⁰. O SFN é composto por uma componente operacional e uma fixa⁵¹ (AR, 2009b, pp. 4344(2)-4344(3)).

As orientações de política de DN são definidas no Programa do Governo tendo em consideração o CEDN. Ao Governo compete aprovar, ao Ministro da DN compete a

⁴⁴ N.º 4 do artigo 1.º da LOBOFA.

⁴⁵ O n.º 2 do artigo 2.º da LOBOFA determina que o funcionamento das FFAA é orientado para a sua permanente preparação, o que implica a necessidade de meios materiais, humanos e financeiros.

⁴⁶ N.º 1 do artigo 6.º da LOBOFA.

⁴⁷ Neste momento encontra-se em elaboração uma nova DMPDM.

⁴⁸ Artigo 7.º da LDN.

⁴⁹ N.º 1 do artigo 3.º da LOBOFA.

⁵⁰ N.º 1 do artigo 5.º da LOBOFA.

⁵¹ N.º 2 do artigo 6.º da LOBOFA.



responsabilidade pela prontidão das forças e pela orientação da elaboração do orçamento, emitindo para esse efeito a DMPDM.

O CEM, as MIFA e o SFN visam atingir o definido na LOBOFA no que diz respeito ao objetivo de aprontamento das forças para o cumprimento das missões.

Apesar dos documentos atrás referidos indicarem que o sistema de forças deve estar aprontado⁵², o que se faz no planeamento de forças nacional é só edificar capacidades por forma a produzir a LPM. Em nenhum dos documentos é definido qual o plano financeiro para essa sustentação das forças. Acresce dizer que o planeamento de forças é executado numa lógica de capacidades e integrado num CPDM. De seguida vai ser caracterizado o planeamento por capacidades, para depois ser descrito o CPDM.

b. Planeamento por capacidades

Após a aprovação da LDN e LOBOFA, em 2009, o ministro da DN aprovou a Diretiva Ministerial da Defesa 2010-2013 que referia explicitamente que o CPDM passa a ter início em cada quatro anos, de forma a compatibilizar-se com o ciclo de planeamento da OTAN, e o seu planeamento é orientado para a edificação de capacidades militares⁵³ (MDN, 2010, p. 23152). Importa então especificar o que é o planeamento por capacidade e o porquê da sua relevância para o CPDM.

Durante a Guerra Fria, os carros de combate e os mísseis nucleares soviéticos constituíam uma ameaça que podia ser avaliada através da conjugação dos objetivos do Kremlin e dos meios que a União Soviética tinha à sua disposição. A ameaça era percebida numa estrutura racional de meios e fins. Com o fim da Guerra Fria, as ameaças tornaram-se riscos, e nesta perspetiva, os perigos são menos calculáveis que anteriormente (Rasmussen, 2006, p. 2). Na Guerra Fria, o perigo que afetava a segurança dependia das intenções do opositor e das suas capacidades militares (ameaças). Atualmente, o perigo que afeta a segurança depende dos riscos, da sua probabilidade de ocorrência e da magnitude das suas consequências (Heng, 2006, p. 49).

O sistema internacional é agora mais complexo e indefinido, originando uma nova gama de ameaças, de índole difusa, polimorfa e desterritorializada. Na sua grande maioria

⁵² O Governo é responsável pela **prontidão** das FFAA para o cumprimento das suas missões. Acresce dizer que o Ministro da DN é o membro do Governo responsável por executar as orientações políticas definidas, na qual se inclui, aprontar as forças e a orientar a elaboração do orçamento da defesa.

⁵³ O CEDN define claramente que é fundamental implementar a metodologia de planeamento por capacidades, no âmbito do desenvolvimento do SFN (PCM, 2013a, p. 1992).



não se revestem de uma forma militar e não provêm de Estados⁵⁴. Assim, o grande desafio para a defesa passa pela adaptação das suas capacidades a esta nova gama de ameaças multifacetadas, a que a comunidade internacional e os Estados em particular têm de dar resposta. A abordagem por capacidades é particularmente adequada quando as ameaças são incertas, difusas e de natureza variada, uma vez que, no que toca à sua caracterização, o que é considerado fundamental é a forma “como” o oponente vai atuar, e também, com que meios vai realizar a sua ação (Madeira, 2008, p. 6).

Em termos genéricos, capacidade é um conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar, e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Facilidades (infraestruturas) e Interoperabilidade (DOTMLPFI) (MDN, 2011, p. 4).

Há várias vantagens na utilização do conceito de capacidade. Existe potencial para um planeamento mais coerente e eficaz, uma vez que os planeadores começam por definir o que pretendem atingir e a partir daí definem os meios para construir a capacidade. Evita o perigo da dispersão de recursos. Facilita o estabelecimento de prioridades que é a essência do planeamento por capacidades (Madeira, 2008, p. 30). Esta mudança para um sistema de planeamento por capacidades *top-down* permite aos planeadores focarem-se nos *outputs* e não nos *inputs* (Walker, 2005, p. 3).

Esta aproximação é semelhante ao POP em que os decisores políticos definem o que pretendem alcançar (ou o teto que atribuem) e os executores planeiam de acordo com essas decisões. Apesar do planeamento por capacidades ser indicado para a edificação das capacidades, ele deve ser alargado para a sustentação e operacionalização. Não faz sentido ao decisor político definir as capacidades, saber o custo da sua edificação, mas não ter conhecimento da despesa referente à sustentação e operacionalização, ou seja, o resultado do produto operacional dessa capacidade.

Assim, as capacidades militares devem passar a ser o objeto principal do planeamento, programação, execução e controlo do orçamento e o desempenho o seu principal objetivo, relegando para plano complementar a tradicional metodologia baseada nas classificações económica e funcional das despesas públicas (Mata, 2013, p. 41).

Conhecido a relevância do planeamento por capacidades para o planeamento de

⁵⁴ As FFAA estavam preparadas e organizadas para combater outros Estados e não para enfrentar esta nova realidade.

defesa militar interessa saber de que forma é que esse planeamento se integra no CPDM.

c. Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

O CPDM decorre de acordo com o Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 de janeiro, que estabelece um ciclo articulado com o ciclo da OTAN e o processo de desenvolvimento de capacidades da UE, permitindo definir e edificar um SFN, tendo em conta os critérios de atuação, preparação e eficácia das FFAA (MDN, 2011, p. 3). Esse Despacho define o ciclo em cinco fases. O diagrama consta do anexo D.

A primeira fase, orientação política, decorre da elaboração da DMPDM que define as orientações políticas, e transmite os objetivos que devem ser alcançados no âmbito do planeamento da DN, ou seja, qual o nível de ambição, quais as capacidades e prioridades que as FFAA devem considerar, tendo por base o CEDN, o ciclo de planeamento da OTAN e da UE. A segunda fase, definição de requisitos e identificação de lacunas, é da competência do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) que para o efeito elabora a Diretiva de Planeamento de Forças (DPF), onde identifica as capacidades necessárias para alcançar qualitativamente e quantitativamente o SFN que garanta o nível de ambição estabelecido, tendo por base, não só, o CEM, as MIFA, SFN e Dispositivo de Forças (DIF), como também, a DMPDM. Após o envio da DPF para os Ramos, estes elaboram as suas propostas sobre as necessidades específicas para aprontar as suas capacidades que, posteriormente, são analisadas pelo Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), ou seja, compara as capacidades existentes e planeadas, resultando daí a identificação das lacunas. A terceira fase, definição de objetivos e de capacidades, consiste em selecionar as capacidades que devem merecer prioridade em termos de atribuição de recursos. Após a análise das capacidades apresentadas, por parte do CEMGFA, da adequabilidade militar e da exequibilidade em termos financeiros, de pessoal, de material e de infraestruturas dos Ramos, é elaborado o projeto de forças nacionais. Este projeto, depois de reuniões bilaterais com a OTAN, é aprovado pelo Ministro da DN. O passo seguinte é a elaboração de **planos** de implementação⁵⁵, a LPM e a LPIM. A quarta fase consiste na implementação dos **planos** funcionais, da LPM e da LPIM. Esta fase tem uma natureza contínua. Por fim, a quinta fase, revisão dos resultados, culmina na elaboração de um relatório de capacidades do SFN que avalia o grau de satisfação da orientação política (MDN, 2011, pp. 6-11).

Pode dizer-se que o planeamento de defesa militar é um modelo plurianual e com

⁵⁵ Para as diferentes **áreas funcionais** que compõe uma capacidade.

caraterísticas *top-down*. Neste sentido, é importante assinalar as claras similitudes com o conceito de OP, e de POP, explanado no capítulo anterior (Mata, 2013, p. 30). Contudo, o planeamento de defesa militar é elaborado numa perspetiva de edificação das capacidades militares⁵⁶ e não numa lógica de sustentação o que fica aquém das necessidades de um POP efetivo. Todavia é importante testar a HIP3, ou seja, se o CPDM adequa-se aos requisitos necessários para uma classificação por programas num POP das FFAA, por forma a perceber se o CPDM pode ser a base para o POP das FFAA.

d. Ciclo de Planeamento de Defesa Militar no planeamento orçamental plurianual

Como foi observado no **ponto 1.a.** existem requisitos necessários para uma implementação com sucesso do POP. Assim, é necessário a existência de um elevado compromisso político, previsões macroeconómicas credíveis, previsibilidade dos envelopes financeiros a atribuir para os anos futuros e que significado eles possam ter, se indicativos ou imperativos, orientação política com reflexo no processo orçamental, definição do caráter do POP, se rígido ou deslizante, assim como uma classificação por programas apropriada. Só assim é possível tornar o POP parte integrante do planeamento orçamental anual e uma maior *accountability* dos responsáveis dos programas.

Como podemos observar, na descrição do CPDM efetuada no ponto anterior, os requisitos necessários para uma implementação com sucesso do POP não lhe estão associados, como tal a HIP3 é rejeitada. Contudo, é possível introduzir alguns dos requisitos que o possibilitem tornar na base para o POP das FFAA. Para o efeito a DMPDM deve:

- Comprometer politicamente, o Ministro da DN, com o POP;
- Atribuir os envelopes financeiros para os Ramos de acordo com orientação política nela definida, e o cenário macroeconómico subjacente;
- Definir qual o significado do valor dos envelopes financeiros atribuídos, se indicativos ou imperativos.

A definição destes requisitos na DMPDM permite ao planeamento anual do orçamento ser parte integrante do POP das FFAA, e também, existir uma maior *accountability* na utilização dos recursos.

Existem vários factos que podem obstar à criação de um POP nas FFAA. Um facto é o CPDM coincidir com o ciclo de planeamento OTAN, e não com um ciclo legislativo, poder implicar dificuldades na articulação do Programa do Governo com o planeamento

⁵⁶ Conforme refere o Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 de janeiro, este planeamento tem, obrigatoriamente, de ser financeiramente sustentado pela LPM, que é o seu instrumento de gestão e controlo (MDN, 2011, p. 2).

decorrente deste ciclo. Outro facto, relevante, é o QPPO ter um carácter deslizando e ser aprovado por programas unicamente para o ano N+1. Por fim, não existe uma estrutura de OP que caracterize claramente as orientações políticas específicas para as FFAA, e mais especificamente, para os Ramos.

Por forma a ultrapassar a dificuldade do ciclo de planeamento da OTAN não coincidir com o ciclo legislativo, os envelopes financeiros atribuídos na DMPDM devem ter um carácter fixo para os quatro anos e supragovernamental, sobrepondo-se, assim, ao ciclo legislativo. Esta solução também permite que o QPPO para o Programa “P006–Defesa” tenha um valor atribuído para todos os anos e não só para o ano N+1.

Por fim, a dificuldade decorrente da estrutura de OP não refletir as orientações políticas para as FFAA pode ser ultrapassada da seguinte forma:

- Medidas – Orçamento dos Ramos;
- Atividades – Capacidades edificadas no CPDM.

O que se pretende é que o CPDM não só tenha como objetivo único edificar capacidades, mas também, o objetivo da sua sustentação e operacionalização. Para tal é necessário que um dos planos funcionais criados na quarta fase do CPDM ser o financeiro. Com isto torna-se possível fixar indicadores, metas e objetivos para cada capacidade e exequível a avaliação do Programa “P006–Defesa”.

A implementação desta estrutura pressupõe maior disciplina orçamental, maior transparência e *accountability* das políticas do Governo, conquanto, as capacidades, derivadas da DMPDM (política), estão associadas às Atividades do Programa (orçamento). Assim, é possível medir, não só o desempenho do ministro da DN, como dos Chefes do Estado-Maior de cada Ramo.

e. Síntese conclusiva

O planeamento de defesa militar é realizado por capacidades, conjugando de forma harmoniosa e complementar, um conjunto de elementos para a realização de várias tarefas operacionais englobando as componentes DOTMLPFI. O planeamento é enquadrado por vários documentos⁵⁷ numa lógica de edificação de capacidades. Em suma, ao Governo compete estabelecer as orientações fundamentais da política da DN, ao Ministro da DN é atribuída a responsabilidade de executar essa política, incluindo orientar a elaboração do orçamento da defesa. Em termos financeiros, ao Governo compete garantir os meios

⁵⁷ LDN, LOBOFA, DMPDM, CEDN, CEM, MIFA e SFN.



necessários para assegurar o nível de prontidão definido nas orientações de DN, ao Ministro da DN compete a execução e orientação da elaboração do orçamento. Esta forma de planeamento é similar ao POP, pois os decisores definem o que pretendem alcançar e os executores planeiam de acordo com essas decisões.

O CPDM é executado de acordo com o Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 de janeiro, em cinco fases. A primeira, a orientação política. A segunda, a definição de requisitos e identificação de lacunas. A terceira, a definição de objetivos de capacidades. A quarta, a implementação. A quinta, a revisão dos resultados. Com a análise do ciclo foi possível constatar que existe uma lógica de edificar capacidades e não de sustentação. A não existência de um plano financeiro na quarta fase é disso prova.

Por fim, integrou-se o CPDM no POP por forma a testar a HIP3. Assim, o CPDM não se adequa aos requisitos necessários para o POP das FFAA (HIP3 não validada). Contudo foi possível verificar que o CPDM pode ser alterado por forma a ser o ponto de partida para POP das FFAA.

Não se adequando o CPDM aos requisitos necessários para um POP das FFAA, vamos de seguida analisar o planeamento orçamental das FFAA por forma a perceber se o atual modelo de planeamento orçamental das FFAA é adequado aos requisitos necessários para o POP.

4. Planeamento orçamental das Forças Armadas

Desde 1992 que o sistema legal português estabelece que os organismos da AP devem elaborar um Plano Anual de Atividades (PAA), com uma clara discriminação dos objetivos a atingir, os recursos a utilizar, bem como os programas a realizar, o qual servirá de base à proposta de orçamento a apresentar à tutela⁵⁸ (Governo, 1992, p. 3503).

Posteriormente, o PAA passou a ter um caráter imperativo com a publicação do Decreto-lei n.º 183/96, de 27 de setembro, que estabelece que todos os serviços e organismos da AP devem obrigatoriamente elaborar o PAA^{59 60} (Governo, 1996, p. 3398).

Em 2006, o MDN implementou o Sistema Integrado de Gestão (SIG) que contempla um módulo referente ao PAA. Esse módulo tem um esquema em que no primeiro nível são definidos os Objetivos, no segundo nível as Atividades, no terceiro nível as Ações, e por fim, no quarto nível os Elementos de Ação (figura um). Esta estrutura é criada por cada Ramo, de acordo com as suas necessidades sem interferência do EMGFA e do MDN (SG/MDN, 2013, p. 6).

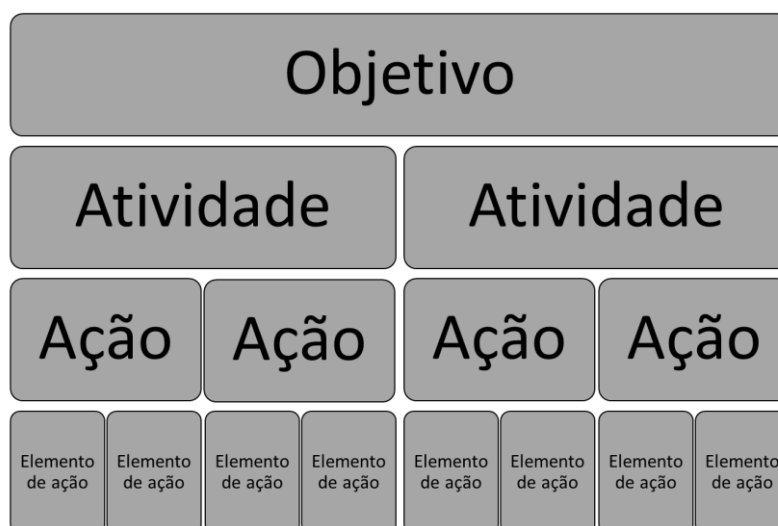


Figura n.º 1 – Estrutura do PAA do SIG

Fonte: (SG/MDN, 2013, p. 6)

A proposta orçamental dos Ramos é efetuada com base no PAA que, como foi referido anteriormente, está dividido em Objetivos, Atividades, Ações e Elementos de Ação. Assim, anualmente, os Ramos fornecem as instruções necessárias para as Unidades/Estabelecimentos/Órgãos (UEO) inserirem no SIG o seu PAA o qual, dá origem à proposta orçamental que é enviada para o MDN. Essa proposta orçamental é elaborada por

⁵⁸ N.º 1 do artigo 5.º do Decreto-lei n.º 155/1992, de 28 julho.

⁵⁹ N.º 1 do artigo 1.º.

⁶⁰ Acresce dizer que esse Decreto-lei também estabeleceu um esquema tipo para a apresentação do PAA.

classificação económica. Após atribuição de tetos pelo Ministro da DN existe uma negociação entre o Chefe do Estado-Maior dos Ramos e o Ministro, por forma a definir o teto final.

O Exército e a Força Aérea têm uma aproximação similar, enquanto a Marinha tem um processo diferente, sendo neste caso importante destacar a plurianualidade. Nas três situações, os Objetivos definidos no PAA não correspondem às capacidades definidas no SFN.

No que diz respeito à OP, os Ramos utilizam as Medidas e Atividades que estão definidas para o Programa “P006–Defesa” conforme tabela oito. De acordo com o Coronel Varela (2014), Diretor de Serviços de Planeamento e Controlo da Secretária-Geral do MDN, estas Medidas e Atividades estão numa fase de reformulação, e prevê-se que no próximo ano existam outras mais condizentes com o produto operacional das FFAA.

Tabela n.º 8 – Medidas e Atividades do Programa “P006–Defesa”

Fonte: (AR, 2013, pp. 7056-(199)) e (DGO, 2014, p. anexo V)

PROGRAMA	P006	Defesa
MEDIDAS	M001	Serv. Gerais da A.P. - Administração Geral
	M004	Serv. Gerais da A.P. - Investigação Científica de Carácter Geral
	M005	Defesa Nacional - Administração e Regulamentação
	M006	Defesa Nacional - Investigação
	M007	Defesa Nacional - Forças Armadas
	M008	Defesa Nacional - Cooperação Militar Externa
	M014	Segurança e Ordem Públicas - Protecção Civil e Luta Contra Incêndios
	M017	Educação - Estabelecimentos de Ensino Não Superior
	M018	Educação - Estabelecimentos de Ensino Superior
	M022	Saúde - Hospitais e Clínicas
	M026	Segurança e Ação Social - Segurança Social
	M027	Segurança e Ação Social - Ação Social
	M049	Indústria e Energia - Indústrias Transformadoras
ATIVIDADES	124/824	Operações Militares
	125/825	Armamento e Equipamento Militar
	126/826	Convocação e Mobilização de Pessoal
	127/827	Instrução e Formação Militar
	128/828	Missões Humanitárias e de Paz

a. Planeamento orçamental anual na Marinha

A proposta orçamental da Marinha, decorrente do PAA, é elaborada por todas as UEO com base nos Objetivos difundidos pelo Estado-Maior da Armada e nas Atividades inseridas em SIG por cada um dos Setores Funcionais da Marinha. O seu horizonte temporal é de quatro anos. Acresce dizer que compete às UEO inscrever no módulo do PAA do SIG as Ações e os Elementos de Ação.

A metodologia de planeamento assenta em três grupos de orçamentação dentro dos

tetos globais previamente estabelecidos (Superintendência dos Serviços Financeiros, 2013, pp. 13-14):

- Despesas certas e permanentes – São consideradas neste grupo todas as despesas com carácter permanente, inevitável ou incompressível, que as UEO são obrigadas a suportar anualmente, independentemente do nível de atividade que desenvolvam, podendo, naturalmente, estar sujeitas a pequenas variações;

- Despesas de execução transversal – Este grupo deve permitir separar os outros grupos em dois tipos de despesa: 1) As dotações inscritas com o objetivo de serem executadas por outras UEO que não pertençam à mesma orgânica legal; 2) As dotações a executar pelas próprias UEO, mas em apoio às Atividades das restantes;

- Restantes despesas de funcionamento – Este grupo deve identificar os encargos que concretizam o PAA inerente ao cumprimento da missão das UEO, devendo corresponder às restantes despesas não consideradas nos outros grupos.

Os tetos estabelecidos, nas versões de Crescimento Nulo⁶¹ e Decréscimo⁶², são atribuídos pela Superintendência dos Serviços Financeiros aos vários Setores Funcionais com indicação do valor por UEO⁶³, o qual tem por base o histórico de execução orçamental. Após o MDN enviar o envelope financeiro correspondente à Marinha⁶⁴ (aproximação *top-down*), esta verifica a sua compatibilidade com o orçamento consolidado, e submete a proposta orçamental, por classificação económica. Essa proposta fica sujeita a comentários e a possíveis alterações por parte do Ministro da DN.

As UEO podem elaborar várias versões da proposta orçamental mas devem submeter à apreciação da entidade responsável pelo respetivo setor funcional apenas três versões, que devem ser acompanhadas de informação da fundamentação das necessidades e a respetiva priorização. Nas situações em que são identificadas insuficiências orçamentais para cumprir as necessidades, estas são codificadas por, imperativas, essenciais e desejáveis (Superintendência dos Serviços Financeiros, 2013, p. 28).

Por último, interessa referir que os Objetivos propostos pelo Estado-Maior da Armada (tabela nove), que servem de base ao PAA, não estão relacionados com as capacidades do Ramo inseridas no SFN.

⁶¹ Como o próprio nome indica, o valor do teto é igual ao do ano anterior.

⁶² Montante definido para a versão de Crescimento Nulo, reduzido em 5%.

⁶³ Este valor pode ser alterado pelo Comandante de Setor de acordo com as necessidades de cada UEO.

⁶⁴ Atualmente, a proposta só é enviada após o MDN informar a Marinha do teto orçamental. A Marinha inicia o processo de planeamento orçamental antecipadamente por uma questão temporal.



Tabela n.º 9 – Objetivos do PAA da Marinha

Fonte: MAIORMAR CCG 148VCEMA

OBJETIVOS DO PAA DA MARINHA
Comando do Mar - Apoiar a decisão estratégica do CEM/EMA, GABCEMA
Operações navais - Aprontar e empregar forças e unidades operacionais/Comando Naval
Autoridade Marítima - Exercer a Autoridade Marítima/DGAM
Ciências do Mar - Realizar atividades no domínio das Ciências e Técnicas do Mar/IH
Pessoal - Assegurar a administração do pessoal/SSP
Material - Assegurar a administração do material/SSM
Financeiro - Assegurar a administração das tecnologias de informação/SSTI
Cultura - Assegurar a realização das atividades culturais/CCM
Inspeção - Assegurar a gestão da atividade inspetiva/IGM
Escola Naval - Assegurar o ensino superior graduado/Escola Naval

b. Planeamento orçamental anual no Exército

O planeamento orçamental anual do Exército está associado à elaboração do PAA que, por sua vez, está associado aos Objetivos para o ciclo de gestão de três anos iniciado com a tomada de posse do Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME). Para o efeito é publicada, anualmente, uma Diretiva de Planeamento aprovada por parte do Vice-Chefe do Estado-Maior do Exército.

Compete ao Estado-Maior do Exército, mais especificamente, à Divisão de Recursos, coordenar a elaboração do PAA e propor os Objetivos para aprovação do CEME. Para tal, realiza reuniões com cada um dos Órgãos Centrais de Comando (OCC) para reavaliar e redefinir as Atividades. Posteriormente, os OCC, em conjunto com as UEO, inscrevem no SIG as Ações e Elementos de Ação.

Por forma a permitir eventuais reajustamentos orçamentais, decorrentes de reformulação de missões, cativações, cortes ou outras medidas de contenção orçamental, e para que possam ser executados rapidamente, as UEO estabelecem prioridades no SIG: 5% do teto orçamental atribuído em prioridade “alta”; 5% do teto orçamental atribuído em prioridade “média”; e 5% do teto orçamental atribuído prioridade “baixa”.

Os Objetivos fixados pelo VCEME estão associados aos OCC, não invalidando que estes órgãos possam ter algumas Atividades englobadas noutros Objetivos que não aqueles que lhes estão associados.

O CEME atribui os envelopes financeiros por OCC. Esse envelope pode ter por base o histórico de execução orçamental nos anos anteriores, como pode ter por base outros factos que alteram a situação histórica, como por exemplo, a necessidade de proceder a determinadas reestruturações. Após o MDN enviar o envelope financeiro correspondente ao

Exército⁶⁵ (aproximação *top-down*), este verifica a sua compatibilidade com o orçamento consolidado, e submete a proposta orçamental, por classificação económica. Essa proposta fica sujeita a comentários e a possíveis alterações por parte do Ministro da DN.

Por último, interessa referir que, os objetivos propostos pelo Estado-Maior do Exército (tabela dez) não estão relacionados com as capacidades do Ramo inseridas no SFN do Exército e são definidos, em princípio, tendo por base um ciclo de três anos. Importa no entanto considerar que os mesmos, poderão ser revistos anualmente de acordo com as indicações superiores.

Tabela n.º 10 – Objetivos do PAA do Exército

Fonte: (VCEME, 2013, p. anexo B)

OBJETIVOS DO PAA DO EXÉRCITO
Dirigir e Comandar
Executar missões operacionais e de treino
Gerir atividades logísticas
Administrar recursos humanos
Formar e qualificar recursos humanos
Assegurar as atividades de vida corrente
Edificar capacidades militares

c. Planeamento orçamental anual da Força Aérea

O planeamento orçamental anual da Força Aérea está associado à elaboração do PAA que, por sua vez, está associado à Diretiva de Planeamento da Força Aérea emitida anualmente pelo Chefe do Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA). É esta Diretiva que define os Objetivos e Atividades.

Compete à Direção de Finanças da Força Aérea (DFFA) iniciar o processo de planeamento orçamental, através do envio de uma Nota, com as instruções e os envelopes financeiros atribuídos às UEO para que estas insiram em SIG o respetivo orçamento.

A inserção em SIG é efetuada pelas UEO através de Ações e Elementos de Ação, nos Objetivos e Atividades definidos na Diretiva de Planeamento. Por forma a permitir eventuais reajustamentos orçamentais, decorrentes de reformulação de missões, cativações, cortes ou outras medidas de contenção orçamental, e para que possam ser executados rapidamente, as UEO criam várias versões do orçamento. Uma versão igual à do ano anterior, e duas com variação negativa e positiva em relação à primeira. Os tetos orçamentais são atribuídos pela DFFA com base no histórico de execução orçamental.

⁶⁵ Atualmente, a proposta só é enviada após o MDN informar o Exército do teto orçamental. O Exército inicia o processo de planeamento orçamental antecipadamente por uma questão temporal.

Após o MDN enviar o envelope financeiro correspondente à FA⁶⁶ (aproximação *top-down*), esta verifica a sua compatibilidade com o orçamento consolidado, e submete a proposta orçamental, por classificação económica. Essa proposta fica sujeita a comentários e a possíveis alterações por parte do Ministro da DN.

Por último, interessa referir que os Objetivos (tabela 11) definidos na Diretiva de Planeamento não estão relacionados com as capacidades da FA constantes no SFN.

Tabela n.º 11 – Objetivos do PAA da FA

Fonte: (CEMFA, 2013, p. 6)

OBJETIVOS DO PAA DA FORÇA AÉREA
Operar e sustentar com eficácia os Sistemas de Armas
Gerir com eficiência os Recursos Humanos
Proporcionar um apoio logístico com qualidade e eficiência
Valorizar o potencial humano, proporcionando um ensino, uma instrução e uma formação militar de qualidade
Assegurar o desenvolvimento de estratégia, o conhecimento e a gestão da mudança
Assegurar o controlo e a segurança das atividades
Prosseguir com projetos de edificação de capacidades militares
Promover a cooperação internacional
Promover atividades de natureza cultural, as relações públicas e a comunicação
Administrar com eficiência, eficácia e economia os recursos financeiros

Concluída a análise do planeamento orçamental anual dos três Ramos vamos de seguida compreender de que forma pode o processo de planeamento orçamental das FFAA ser a base para o POP das FFAA

d. Possibilidade de o planeamento orçamental atual dos Ramos se converter no planeamento orçamental plurianual

O atual modelo de planeamento orçamental resulta de uma abordagem legalista e tradicionalista, que não tem em consideração a reforma orçamental em curso. O ministro da DN, como responsável por orientar a elaboração do orçamento não devia permitir que cada Ramo efetue o planeamento orçamental de forma diferente. Também devia promover alterações na forma como os Ramos apresentam a proposta de orçamento, uma vez que, como já foi referido anteriormente, a classificação económica não é a melhor forma de compreender os objetivos, fixar metas, apontar indicadores e avaliar os resultados.

Este modelo não permite ao responsável político, pelo aprontamento das forças, ter um conhecimento sobre o impacto da redução do orçamento sobre esse aprontamento. Simultaneamente impede uma posterior avaliação do desempenho.

O planeamento orçamental só será eficaz se as capacidades aprovadas no SFN constituírem-se nos Objetivos do PAA. Interessa saber o que se gasta na defesa aérea, na

⁶⁶ Atualmente, a proposta só é enviada após o MDN informar a FA do teto orçamental. A FA inicia o processo de planeamento orçamental antecipadamente por uma questão temporal.

luta submarina, na brigada de reação rápida, e não nos Objetivos definidos por cada Ramo no PAA, ou então, nas rubricas da classificação económica.

(1) O planeamento orçamental das Forças Armadas e o quadro legal do planeamento orçamental plurianual do Orçamento do Estado

A reforma em curso no processo orçamental português pretende promover políticas orçamentais sólidas, melhorar a disciplina orçamental e aumentar a eficiência e eficácia do setor público (OCDE, 2008, p. 30). Pelo que interessa, neste particular, perceber se o planeamento orçamental das FFAA se enquadra no âmbito dessas reformas, e mais especificamente, no quadro legal do POP do OE.

O quadro legal do OE refere que a plurianualidade é indicativa e está associada à classificação por programas, numa aproximação *top-down*. Ao ser por programas, pressupõe que está associado a políticas setoriais, o que por sua vez está associada ao Programa do Governo. Numa época de restrições orçamentais, as escolhas políticas são fundamentais para definir as prioridades. O orçamento constitui-se como o documento essencial para demonstrar essas mesmas políticas e, legalmente, o orçamento plurianual tem a montante as GOP e a jusante a OP⁶⁷.

Para enquadrar o planeamento orçamental das FFAA, no quadro legal do POP do OE, é necessário que a classificação por programas passe a ser predominante em relação à classificação económica. Neste momento, não só a estrutura do Programa “P006-Defesa” é embrionária, como os Ramos, com base na solicitação do MDN, focalizam a sua proposta orçamental na classificação económica.

No que diz respeito ao facto do POP do OE traduzir monetariamente as escolhas políticas e prioridades do Governo, percebemos que, mais uma vez o planeamento orçamental das FFAA não está de acordo com os requisitos necessários. O MDN limita-se a enviar o envelope financeiro para os Ramos sem especificar as suas escolhas políticas. Na prática, a discussão do orçamento, entre o Ministro da DN e os Chefes do Estado-Maior dos Ramos, não se faz com base no PAA ou nos Objetivos definidos pelos Ramos, mas sim em cenários orçamentais impostos pelo MF e MDN, cujos montantes, ficam normalmente aquém do necessário para financiar a totalidade do PAA e de toda a atividade operacional necessária para o aprontamento das forças. Conforme refere Gaspar (2014), como consequência, a prioridade é garantir os encargos previstos com pessoal, ajustando-se a O&M às dotações sobrantas, sem se saber que capacidades são afetadas.

⁶⁷ A Comissão da Orçamentação por Programas (COP) e a OCDE também indicaram esse facto.

Perante este facto estamos em condições de concluir o mesmo que João Mata (2013, p. 35) quando formulou a seguinte questão: “Estão as FFAA habilitadas a demonstrar com rigor ao poder político, quais os efeitos que uma desadequada dotação do orçamento vai acarretar em cada uma das capacidades que a próprio responsável político aprovou e exige que seja mantida?”. A resposta é claramente negativa, uma vez que o planeamento orçamental que descrevemos não se foca na capacidade militar e nas suas missões específicas como objetos primários de planeamento orçamental, nem com elas se articula⁶⁸. Mesmo que a discussão fosse de acordo com o PAA, e não com a classificação económica, não era profícua para o decisor político devido à incoerência entre as capacidades definidas no SFN e os Objetivos definidos no PAA.

Outro aspeto a merecer referência é o princípio da anualidade e da plurianualidade do POP do OE. Como foi referido, existe um QPPO aprovado e um valor para o Programa “P006-Defesa” para o ano N+1. Esse valor de nada serve para o planeamento orçamental das FFAA, pois quando é aprovado já o planeamento foi executado. Contudo, caso o QPPO apresente valores para o Programa “P006-Defesa” para os anos seguintes, o responsável pelo Programa, deve, em consonância, atribuir tetos orçamentais aos Ramos.

Por fim, interessa referir que a metodologia *top-down* é igual, quer para o POP do OE, quer para planeamento orçamental anual das FFAA.

Perante estas constatações podemos afirmar que o atual modelo de planeamento orçamental das FFAA não resulta do quadro legal em vigor para o POP do OE. Mas será que se adequa aos requisitos necessários para o POP? É o que vamos analisar de seguida.

(2) O planeamento orçamental das Forças Armadas e os requisitos necessários do planeamento orçamental plurianual

Considerando os requisitos necessários para o POP, podemos verificar que o atual modelo de planeamento orçamental das FFAA fica aquém do desejado:

- O MDN não tem qualquer previsão sobre o montante do seu envelope financeiro, e que só quando tem conhecimento, no ano N-1, é que orienta politicamente os Ramos. Acresce dizer que não existe qualquer compromisso político para a implementação de um POP das FFAA;

- Não existe qualquer POP das FFAA que possibilite que o planeamento orçamental anual seja parte integrante, ou se pretendermos, o atual planeamento orçamental anual não

⁶⁸ Esta situação foi, de resto, plenamente confirmada pelos elementos das direções financeiras dos Ramos, responsáveis pela gestão orçamental, entrevistados pelo autor, e também pelo Diretor de Serviços de Planeamento e Controlo da Secretária-Geral do MDN.

faz parte do POP das FFAA;

- A classificação orçamental utilizada é a económica, o que dificulta a criação de metas, objetivos e indicadores para uma posterior avaliação.

Face ao exposto não é possível validar a HIP4, ou seja, o atual modelo de planeamento orçamental das FFAA não se adequa aos requisitos necessários para o POP. Contudo, podemos deduzir que para o processo de planeamento orçamental das FFAA ser a base do POP é necessário:

- Um compromisso político para a implementação de um POP das FFAA;
- A classificação por programas ter predominância sobre a classificação económica, sendo necessário criar uma estrutura de Medidas e Atividades mais consentânea com o produto operacional das FFAA. Só assim é possível a criação de metas, objetivos e indicadores para uma posterior avaliação;
- O QPPO apresentar valores para os anos N+2, N+3 e N+4 do Programa “P006– Defesa”. Só assim é possível, simultaneamente, o coordenador do Programa atribuir tetos aos Ramos em consonância com as orientações políticas do Ministro da DN e, também, tornar o planeamento orçamental anual parte integrante do POP das FFAA.

e. Síntese conclusiva

O planeamento orçamental das FFAA é elaborado de acordo com o Decreto-lei n.º 183/96, de 27 de setembro. Para o efeito os Ramos utilizam a estrutura criada em SIG, em 2006, com Objetivos, Atividades, Ações e Elementos de Ação. A proposta orçamental é apresentada de acordo com a classificação económica tendo por base o que cada UEO, de cada Ramo, inseriu no PAA do SIG. O Exército e a Força Aérea tem uma aproximação similar, enquanto a Marinha tem um processo diferente, sendo neste caso importante destacar a plurianualidade. Nas três situações, os Objetivos definidos no PAA não correspondem às capacidades definidas no SFN, e que devido a contingências temporais, os Ramos começam a planear o orçamento antes de ser estabelecido qualquer teto pelo MDN. Após a atribuição do envelope financeiro aos Ramos é feito o ajuste na sua proposta de orçamento, consubstanciando-se assim numa aproximação *top-down*.

Neste capítulo foi possível testar a HIP4, o atual modelo de planeamento orçamental das FFAA é adequado aos requisitos necessários para o POP, que não foi validada. Contudo, foi possível deduzir algumas alterações a efetuar no processo de planeamento anual das FFAA para que seja a base do POP das FFAA.



Conclusão

Este estudo pretendeu identificar um modelo de POP das FFAA, tendo para esse efeito sido formulada a seguinte pergunta de partida: “Qual o modelo de planeamento orçamental plurianual mais adequado para as Forças Armadas?”

Por forma edificar um modelo aceitável e válido, foram elaboradas quatro perguntas derivadas:

- QD1 – “Qual o tipo de classificação orçamental mais adequada para o POP?”;
- QD2 – “Em que medida o POP do OE incorpora as lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE?”;
- QD3 – “Em que medida pode o CPDM ser integrado no POP das FFAA?”;
- QD4 – “De que forma pode o processo de planeamento orçamental das FFAA ser a base para o POP das FFAA?”.

Para orientar a investigação e procurando dar resposta às questões foram colocadas as seguintes hipóteses:

- HIP1 - A classificação por programas é a mais adequada para o POP;
- HIP2 - A elaboração do POP do OE em Portugal adequa-se às lições aprendidas na implementação do POP dos países da OCDE;
- HIP3 - O CPDM adequa-se aos requisitos necessários para o POP das FFAA;
- HIP4 - O atual modelo de planeamento orçamental das FFAA é adequado aos requisitos necessários para o POP;

A metodologia de investigação científica adotada seguiu as Normas de Execução Permanente n.º ACA-10 e n.º ACA-18, de julho de 2012, do Instituto de Estudos Superiores Militares. Na investigação foi utilizado o método hipotético-dedutivo, aprofundando os conceitos relacionados com o tema proposto, recorrendo à pesquisa documental, bibliográfica e na internet, complementada com entrevistas a responsáveis de diferentes áreas do MDN, dos Ramos, bem como militares com méritos reconhecidos no tema.

O trabalho compreendeu, além da introdução e conclusão, quatro capítulos.

No primeiro foi caracterizado o POP e a OP em termos teóricos, com o objetivo de perceber as principais lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE, e identificar quais os requisitos necessários para uma implementação com sucesso do POP. Neste capítulo foi possível verificar que a elaboração do orçamento para um período anual tem sido sujeito a várias críticas.

Ainda neste capítulo foi possível identificar os fatores que têm exigido uma

perspetiva plurianual para o orçamento, e os elementos essenciais que tornam o POP uma ferramenta importante para alcançar objetivos mais ambiciosos para o orçamento, conforme se pode constatar pelas lições aprendidas com a implementação desta metodologia nos países da OCDE.

Por fim, foi caracterizada a OP e a predominância que tem no POP, em relação às outras classificações orçamentais. A OP é uma forma diferente de entender o orçamento, quando comparada com as classificações tradicionais. Estas têm sido sujeitas, nos últimos tempos, a várias críticas. A OP na sua essência possibilita caminhar para o orçamento por desempenho com a criação de metas para a execução dos programas. Foi possível perceber que existem várias estratégias para implementar o orçamento por desempenho e que a informação obtida pode ser utilizada de várias formas na preparação e elaboração do orçamento do ano seguinte.

Como corolário deste capítulo foi possível perceber que existem requisitos necessários para a implementação do POP que importa destacar:

- O processo orçamental fica mais orientado politicamente, ao mesmo tempo que, possibilita aos ministérios terem uma maior previsibilidade dos envelopes financeiros futuros, mas também, uma maior *accountability* sobre a utilização dos recursos. Acresce dizer que o POP necessita de um elevado compromisso político;

- O POP deve estar alicerçado em previsões macroeconómicas credíveis e ser parte integrante do planeamento anual. É importante ser previamente definido qual o significado do valor dos anos futuros, se meramente indicativo ou com caráter imperativo, assim como se o POP é rígido ou deslizando;

- A classificação orçamental apropriada é a classificação por programas, pois transpõe mais facilmente para o ambiente dos números as políticas governamentais, ao mesmo tempo que permite criar metas, objetivos e indicadores para uma posterior avaliação.

Neste capítulo foi possível validar a HIP1, ou seja a classificação por programas é a mais adequada para o POP.

No segundo capítulo foi caracterizado o processo de planeamento orçamental do OE com o objetivo de identificar o quadro legal em vigor para o POP em Portugal e a possível implicação para o processo orçamental das FFAA. O OE é um documento político, legal e económico e obedece a um complexo processo de elaboração até à sua aprovação pela AR. Caracteriza-se por um procedimento *top-down*, e na última década, tem sofrido transformações de forma a aproximar-se dos procedimentos dos países da OCDE. Estas

transformações têm produzido alterações sucessivas na LEO, da qual importa destacar, a transposição para o ordenamento jurídico português do princípio da plurianualidade, a necessidade de um QPPO, a obrigatoriedade do OE ser classificado por programas e de acordo com as GOP.

Neste capítulo foi ainda possível compreender que a classificação por programas do OE está estruturada em três níveis, Programas, Medidas e Atividades, e o POP do OE corresponde à aprovação do QPPO e das GOP. O primeiro é aprovado na Lei do OE, as segundas, são aprovadas no mesmo dia.

Do quadro legal em vigor para a elaboração e aprovação do OE em Portugal importa destacar vários factos:

- O OE traduz monetariamente as escolhas políticas e prioridades do Governo, consubstanciada pelo Programa do Governo e as GOP;
- A classificação por programas, com a estrutura Programas, Medidas e Atividades, tem uma predominância sobre as outras classificações orçamentais, a económica, a orgânica e a funcional;
- A metodologia *top-down* é seguida em vez da *bottom-up*;
- O princípio da anualidade é preponderante em relação à plurianualidade, apesar de existir um QPPO aprovado.

Neste capítulo foi possível testar a HIP2, ou seja, a elaboração do POP do OE em Portugal adequa-se às lições aprendidas na implementação do POP dos países da OCDE, não tendo sido validada, porque o QPPO aprovado é indicativo, e só apresenta valores para cada Programa para o ano N+1. Esse ano corresponde ao orçamento aprovado e já não necessita de qualquer planeamento para os respetivos responsáveis dos programas. E responder à QD2, “em que medida o POP do OE é equiparado às lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE?”. O POP em Portugal está a dar os primeiros passos e precisa de evoluir por forma a ser equiparado às lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE.

No terceiro capítulo foi caracterizado o planeamento de defesa militar com o objetivo de perceber de que forma o CPDM pode ser integrado num POP das FFAA. O planeamento de defesa militar é realizado por capacidades, conjugando de forma harmoniosa e complementar um conjunto de elementos para a realização de várias tarefas operacionais englobando as componentes DOTMLPFI. O planeamento é enquadrado pela LDN, LOBOFA, DMPDM, CEDN, CEM, MIFA e SFN numa lógica de edificação de capacidades.



Em suma, da LDN e LOBOFA resulta que ao Governo compete estabelecer as orientações fundamentais da política da DN, ao Ministro da DN é atribuída a responsabilidade de executar essa política, incluindo orientar a elaboração do orçamento da defesa e aprontar os meios. Em termos financeiros, ao Governo compete garantir os meios necessários para assegurar o nível de prontidão definido nas orientações de DN, ao Ministro da DN compete a execução e orientação da elaboração do orçamento. Esta forma de planeamento é similar ao POP pois os decisores definem o que pretendem alcançar e os executores planeiam de acordo com essas decisões.

O CPDM é executado de acordo com o Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 de janeiro, em cinco fases. A primeira, a orientação política. A segunda, a definição de requisitos e identificação de lacunas. A terceira, a definição de objetivos de capacidades. A quarta, a implementação. A quinta, a revisão dos resultados. Com a análise do ciclo foi possível perceber que o CPDM não contribui para o processo de planeamento orçamental anual das FFAA, porquanto ele está desenhado para a edificação de capacidades e não para a sua sustentação e operacionalização.

Por fim, neste capítulo, integrou-se o CPDM no planeamento orçamental anual, por forma a testar a HIP3. Assim, o CPDM não cumpre os requisitos necessários para o POP das FFAA (HIP3 não validada). Contudo foi possível verificar que o CPDM pode ser alterado por forma a ser o ponto de partida para POP das FFAA.

No quarto capítulo foi caracterizado o processo de planeamento orçamental anual das FFAA, com o objetivo de perceber se cumpre os requisitos necessários para um POP das FFAA. O planeamento orçamental anual das FFAA é elaborado de acordo com o Decreto-lei n.º 183/96, de 27 de setembro. Para esse efeito os Ramos utilizam a estrutura criada em SIG, em 2006, com Objetivos, Atividades, Ações e Elementos de Ação. A proposta orçamental é apresentada de acordo com a classificação económica, tendo por base, o que cada UEO, de cada Ramo, inseriu no PAA do SIG. O Exército e a Força Aérea tem uma aproximação similar, enquanto a Marinha tem um processo diferente, sendo neste caso importante destacar a plurianualidade. Nas três situações, os Objetivos definidos no PAA não correspondem às capacidades definidas no SFN e, devido a contingências temporais, os Ramos começam a planear o orçamento antes de ser estabelecido qualquer teto pelo MDN. Após a atribuição do envelope financeiro aos Ramos é feito o ajuste na sua proposta de orçamento, consubstanciando-se assim numa aproximação *top-down*.

Neste capítulo foi possível compreender que o atual modelo de planeamento

orçamental anual das FFAA não decorre do quadro legal em vigor para o POP do OE. Simultaneamente foi possível testar a HIP4, assim foi possível verificar que o atual modelo de planeamento orçamental anual das FFAA não se adequa aos requisitos necessários para o POP (HIP4 não validada). Contudo foi possível identificar que para o processo de planeamento orçamental das FFAA ser a base para o POP é necessário:

- Um compromisso político para a implementação de um POP das FFAA;
- A classificação por programas ter predominância sobre a classificação económica.

Para esse efeito é necessário criar uma estrutura de Medidas e Atividades mais consentânea com o produto operacional das FFAA. Só assim é possível a criação de metas, objetivos e indicadores para uma posterior avaliação;

- O QPPO apresentar valores para os anos N+2, N+3 e N+4 no Programa “P006–Defesa”. Só assim, é possível, simultaneamente, o coordenador do Programa atribuir tetos aos Ramos em consonância com as orientações políticas do Ministro da DN, e também, tornar o planeamento orçamental anual parte integrante do POP das FFAA.

Considerando que o Ministério da DN pretende implementar a POP, estaria constringido pelos seguintes factos:

- O POP está relacionado com as políticas setoriais do Governo. Como tal, a classificação orçamental por programas é a mais apropriada. Contudo, o MDN tem um único Programa, o “P006–Defesa”, e a sua estrutura é inadequada. Acresce dizer que o PAA está desarticulado com as capacidades definidas no SFN;

- Atualmente a plurianualidade é indicativa e determinada pela OP, ou seja, o envelope financeiro que pode servir de base à POP é indicativo e limita-se a atribuir o teto orçamental, unicamente, para o primeiro ano do Programa “P006–Defesa”, os anos seguintes são por agrupamento de Programas e por total da despesa. Acresce dizer que o QPPO é deslizando o que não se enquadra no CPDM que tem um período rígido de quatro anos;

- O CPDM está concebido para edificar capacidades, mas tem carácter plurianual. Contudo, o CPDM corresponde ao ciclo de planeamento OTAN e não ao ciclo legislativo;

Assim, tendo em atenção os constrangimentos supra mencionados, estamos em condições de responder à questão central, ou seja, o modelo mais adequado de POP das FFAA deve ter as seguintes características:

- O POP das FFAA deve estar associado ao CPDM. Para o efeito devem ser atribuídos tetos aos Ramos para cada um dos anos do ciclo, ou seja, o POP das FFAA deve ter um carácter rígido, imperativo e sobrepor-se ao QPPO;



- A estrutura da classificação por Programas deve ser adequada à atividade operacional dos Ramos. Para tal, a estrutura do Programa “P006–Defesa” deve ter a correspondência, Medidas – orçamentos dos Ramos - e as Atividades - capacidades edificadas no CPDM;

- O PAA dos Ramos deve ser readequado à estrutura da classificação por programas, ou seja, os Objetivos do PAA devem corresponder às Atividades da classificação por programas.

Como recomendações sugere-se ao MDN:

- Criação de uma estrutura de Programas condizente com a atividade operacional dos Ramos;

- Uniformização do processo de elaboração do orçamento anual dos Ramos, solicitando que, além da proposta de orçamento por classificação económica, seja submetida o PAA em que os Objetivos correspondam às capacidades edificadas no CPDM. Para o efeito é necessário os Ramos operacionalizarem o PAA em consonância.

Num ambiente de forte restrição financeira são importantes duas situações: uma adequada gestão dos recursos públicos; e os contribuintes obterem informações claras e transparentes sobre a gestão dos dinheiros públicos e o grau de concretização dos programas governamentais. O POP constitui-se como um instrumento que possibilita ambas as situações e para a qual as FFAA devem caminhar.

O nosso desafio é reconhecer que estamos numa época onde devemos aceitar a mudança e explorar as suas oportunidades, em vez de resistirmos infrutiferamente à sua inevitabilidade. Nós precisamos de aperfeiçoar as organizações públicas para que elas sejam sempre agentes de influência positiva nos cidadãos e, também, desenvolver teorias e modelos em como melhor podemos fazer isso (Lynch et al, 2002, p. 278).



Bibliografia

- AR, 2001. Lei n.º 91/2001, de 20 agosto. Lei do Enquadramento Orçamental (LEO). I.ª Série-A. N.º 192. *Diário da República*, pp. 5352-5369.
- AR, 2004. Lei n.º 48/2004, de 24 agosto. 3ª alteração da LEO. I.ª Série-A. N.º 199. *Diário da República*, pp. 5633-5655.
- AR, 2005. Lei constitucional n.º 1/2005, de 12 agosto (sétima revisão constitucional). I.ª Série-A. N.º 155. *Diário da República*, pp. 4642-4686.
- AR, 2009a. Lei orgânica n.º 1-A/2009, de 7 julho. Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA). I.ª Série. N.º 129. *Diário da República*, pp. 3344 (2) - 3344 (9).
- AR, 2009b. Lei n.º 31-A/2009, de 7 julho. Lei de Defesa Nacional (LDN). I.ª Série. N.º 129. *Diário da República*, pp. 3344 (9)-3344 (18).
- AR, 2011a. Lei n.º 22/2011 de 20 maio. 5ª alteração da LEO. I.ª Série. N.º 98. *Diário da República*, pp. 2828-2857.
- AR, 2011b. Lei n.º 52/2011, de 13 outubro. 6ª alteração à LEO. I.ª Série. N.º 197. *Diário da República*, pp. 4612-4633.
- AR, 2011. Estratégia e os procedimentos a adoptar no âmbito da LEO bem como a calendarização para a respectiva implementação até 2015. I.ª Série. N.º 250. *Diário da república*, pp. 5538-(244)-5538-(254).
- AR, 2012. *Quadro Plurianual de Programação Orçamental para o período de 2013-2016*. Lisboa: Diário da República.
- AR, 2013. Lei n.º 37/2013, de 14 junho. 7ª alteração à LEO. I.ª Série. N.º 113. *Diário da República*, pp. 3274-3299.
- AR, 2013. Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro. Lei do OE 2014. *Diário da República*. I.ª série. N.º 253. *Diário da República*., pp. 7056-(58)-7056-(295).
- Blondal, J. R., 2001. Budgeting in Sweden. *OECD Journal on Budgeting. Volume 1. Number 1.*, pp. 27-57.
- Blondal, J. R., 2003. Budget Reform in OECD Member Countries: Common trends. *OECD Journal on Budgeting. Vol. 2, N.º 4*, pp. 7-25.
- Blondal, J. R. & Kristensen, J. K., 2002. Budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting. Volume 1. Number 3.*, pp. 43-80.
- Cabral, N. d. C., 2008. *Programação e decisão orçamental da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica*. Coimbra: Edições Almedina.
- CEMFA, 2013. *Diretiva n.º 4/CEMFA/2013, 20 fevereiro*. Alfragide: CEMFA.
- Chiavenato, I., 1993. *Introdução à teoria geral da administração*. 4ª ed. São Paulo: Makron books.
- COP, 2007. *Relatório Intercalar da Comissão para a Orçamentação por Programas (COP)*, Lisboa: Ministério das Finanças.
- David Gaspar, 2014. *Planeamento orçamental da Força Aérea.*, Entrevistado pelo autor: Direção de Finanças da Força Aérea. 18 de março de 2014.
- DGO, 2014. *Circular série A n.º 1374*. Lisboa: Direção Geral do Orçamento.



Dias, S., 2014. *Planeamento de defesa militar no Exército.*, Entrevistado pelo autor: Estado-Maior do Exército - Divisão de Planeamento de Forças. 28 de março de 2014.

Governo, 1992. Decreto-lei n.º 155/92, 28 de julho. Regime da Administração Financeira do Estado (RAFE). I.ª Série. N.º 178. *Diário da República*, pp. 3502-3509.

Governo, 1994. Decreto-lei n.º 171/94, de 24 junho. Estrutura dos códigos de classificação funcional das despesas públicas. I.ª Série. N.º 144. *Diário da República*, pp. 3329-3330.

Governo, 1996. Decreto-lei n.º 183/96, de 27 de setembro. Orientações para o plano e relatório de atividades da Administração Pública. I.ª Série-A. N.º 225. *Diário da República*, pp. 3398-3399.

Governo, 2002. Decreto-lei n.º 26/2002, de 14 fevereiro. Estrutura de códigos da classificação económica da despesa pública e estrutura de classificação orgânica. I.ª Série. N.º 38. *Diário da República*, pp. 1156-1191.

Governo, 2003. Decreto-lei n.º 131/2003, de 28 junho. Regras relativas à definição de programas e medidas a inscrever no OE. I.ª Série-A. N.º 147. *Diário da República*, pp. 3713-3714.

Heng, Y.-K., 2006. *War as a risk management - Strategy and conflict in an age of globalised risks*. New York: Routledge.

IDN, 2013. *Instituto da Defesa Nacional*. [Online] Available at: http://www.defesa.pt/Documents/20130307_IDN_reforma_do_estado_soberania_jan2013.pdf [Acedido em 2 fevereiro 2014].

Lima, M., 2013. *Planeamento orçamental na Marinha*. Entrevistado pelo autor: Direção de Administração Financeira da Marinha. 20 de dezembro de 2013.

Ljungman, G., 2009. *Top-Down budgeting - An instrument to strengthen budget management*. s.l.:International Monetary Fund.

Lynch, T. & Lynch, C., 2002. Philosophy, public budgeting, and the information age. Em: A. Khan & B. Hildreth, edits. *Budget theory in the public sector*. Wesport: Quorum Books, pp. 261-279.

Madeira, C. M. G. R., 2008. *O sistema de planeamento de forças nacional. Implicações de adoção do modelo de planeamento por capacidades*. Pedrouços: IESM.

Mata, J. A. D., 2013. *O modelo de financiamento das Forças Armadas*. Pedrouços: IESM.

MDN, 2010. Despacho n.º 7769/2010, de 4 maio. Directiva Ministerial de Defesa 2010-2013. II.ª - Série. N.º 86. *Diário da República*, pp. 23150-23154.

MDN, 2011. *Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 janeiro. Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Lisboa: MDN.

MF, 2012. *Documento de Estratégia Orçamental 2012 – 2016*, Lisboa: Ministério das Finanças.

Morais, P., 2013. *A orçamentação por programas e a avaliação de resultados da gestão pública*. Lisboa: ISEG.

Neves, J. P., 2012. *Revista de Marinha*. [Online] Available at: http://www.revistademarinha.com/index.php?option=com_content&view=article&id=2296



[:a-despesa-com-as-forcas-armadas-e-a-linguagem-dos-numeros&catid=101:actualidade-nacional&Itemid=290](#)

[Acedido em 22 fevereiro 2014].

OCDE, 2008. *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal*, Lisboa: Direção Geral do Orçamento. Ministério das Finanças e da Administração Pública.

OECD, 2007. *Performance budget in OECD countries*. Paris: OECD.

Pacheco, B., 2014. *Planeamento de defesa militar na Marinha*. Entrevistado pelo autor: Estado-Maior da Armada - Divisão de Planeamento. 20 de janeiro de 2014.

PCM, 2013a. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 abril. Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN). I.ª Série. N.º 67. *Diário da República*, pp. 1981-1995.

PCM, 2013b. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 19 de abril - Reforma "Defesa 2020"*. Lisboa: Diário da República.

Pereira, P. T., Afonso, A., Arcanjo, M. & Gomes, J. C., 2012. *Economia e Finanças Públicas*. 4ª ed. Lisboa: Escolar Editora.

Petkova, N., 2009. *Integrating Public Environmental Expenditure within Multi-year Budgetary Frameworks*, Paris: OECD.

Ramos, S., 2014. *Planeamento orçamental do Exército*. Entrevistado pelo autor: Direção de Finanças do Exército. 3 de março de 2014.

Rasmussen, M. V., 2006. *The Risk Society at war*. New York: Cambridge University Press.

Ribeiro, P. S. C., 2011. *Orçamentação por programas no orçamento de estado de 2012: enquadramento legal e estratégico 2011-2015*. [Online] Available at: <http://repap.ina.pt/handle/10782/599> [Acedido em 17 11 2013].

Rose, A., 2014. *Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries*. [Online] Available at: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2035.pdf>

Salgado, V. M. S., 2009. *A orçamentação por programas e a boa gestão*. Lisboa: ISCTE.

SG/MDN, 2013. *Manual de utilizador - Planeamento de atividades*. Lisboa: SIG.

Superintendência dos Serviços Financeiros, 2013. *Instruções técnicas do processo de planeamento orçamental para 2014 (PPO 2014)*. Lisboa: Marinha.

Varela, J., 2014. *Planeamento orçamental no MDN*. Entrevistado pelo autor: Secretaria Geral do MDN - Direção de Serviços de Planeamento e Controlo. 20 de março de 2014.

VCEME, 2013. *Diretiva n.º 04/VCEME/13*. Lisboa: Exército.

Vicente, J., 2014. *Planeamento de Defesa Militar na Força Aérea*, Entrevistado pelo autor: Estado-Maior da Força Aérea - Divisão de Planeamento. 2 de janeiro de 2014.

Walker, S., 2005. *Capabilities-based planning - How it is Intended to Work and Challenges to Its Successful Implementation*. Carlisle Barracks: U.S. Army War College.

**Anexo A – Glossário**

<i>Accountability</i>	A obrigação de quem ocupa um cargo aceitar a responsabilidade do seu desempenho perante as expetativas acordadas (Rose, 2014, p. 62).
<i>Bottom-up</i>	Cada Ministério define o teto orçamental necessário para a concretização plena da sua política, o que resulta sempre num valor superior aquele que é possível atribuir (Ljungman, 2009, p. 4)
Classificação económica	Especifica as despesas de acordo com a natureza dos bens ou serviços (Governo, 2002, p. 1157).
Classificação funcional	Especifica as despesas de acordo com as funções gerais de soberania nacional, tais como a defesa e segurança, as funções sociais, tais como a saúde e educação, e as funções económicas, tais como agricultura, comércio e indústria (Governo, 1994, p. 3329).
Classificação orgânica	Especifica as despesas de acordo com a orgânica governamental, Ministérios, Secretarias de Estado, Direções-Gerais (Governo, 2002, p. 1157).
Envelope financeiro ou teto orçamental	São os recursos financeiros do orçamento atribuídos por um organismo a outro organismo, vinculados e de livre alocação para planearem as suas despesas.
Especificação orçamental	As despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica, funcional e por programas (AR, 2013, p. 3278).
<i>Inputs</i>	Recursos que contribuem para produzir os <i>outputs</i> (Rose, 2014, p. 63)
Medida	Compreende despesas de um Programa orçamental correspondente a projetos ou atividades, bem especificados e caracterizados, que se articulam e complementam entre si e concorrem para a concretização dos objetivos do programa em que se inserem (AR, 2013, p. 3284).
Orçamento de Estado	O documento apresentado sob a forma de lei, que comporta uma descrição detalhada de todas as receitas e de todas as despesas do Estado, propostas pelo Governo e autorizadas pela Assembleia da República, e antecipadamente previstas para um horizonte temporal de um ano (Pereira, et al., 2012, p. 413).



<i>Outcomes</i>	É o impacto ou as consequências para a sociedade das atividades do Governo (Rose, 2014, p. 64).
<i>Outputs</i>	São os bens ou serviços que são realizados pelo Governo (Rose, 2014, p. 65)
Planeamento	Determinação antecipada de quais são os objetivos que devem ser atingidos e como se deve fazer para alcançá-los (Chiavenato, 1993, p. 251).
POP deslizante	O ano N+1 serve de base para o orçamento do ano seguinte, posteriormente, é acrescentado mais um ano ao plano anteriormente aprovado (Petkova, 2009, p. 24).
POP imperativo	A estimativa do ano N+1 corresponde ao valor efetivo do orçamento do ano seguinte (Petkova, 2009, p. 32).
POP indicativo	A estimativa do ano N+1 não corresponde ao valor do orçamento do ano seguinte (Petkova, 2009, p. 32).
POP rígido	Equivale a um ciclo legislativo (Petkova, 2009, p. 24).
Plurianualidade	Os orçamentos integram os Programas, Medidas e Projetos ou Atividades que implicam encargos plurianuais, os quais evidenciam a despesa total prevista para cada um, as parcelas desses encargos relativas ao ano em causa e, com carácter indicativo, a, pelo menos, cada um dos três anos seguintes (AR, 2013, p. 3277).
Programa Orçamental	Inclui as despesas correspondentes a um conjunto de Medidas que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização (AR, 2013, p. 3283).
<i>Top-down</i>	A fixação do teto orçamental a cada Ministério é executada superiormente ou através do Ministério das Finanças (Ljungman, 2009, p. 4).



Anexo B – Processo de elaboração do OE: principais etapas



Figura n.º 2 – Processo de elaboração do OE: principais etapas

Fonte: (Pereira, et al., 2012, p. 433)



Anexo C – Resumo do relatório da COP e da OCDE

No âmbito da reforma orçamental da última década, o poder político criou em 2007 uma COP com a missão de recomendar um modelo e respetiva metodologia de aplicação de estruturação do OE por Programas, e solicitou em 2008 à OCDE uma avaliação da reforma em curso em Portugal.

Comissão para a Orçamentação por Programas

Face às práticas correntes em 2007, a implementação da OP em Portugal necessitava de três grandes inovações, a avaliação dos resultados, um quadro orçamental plurianual e regras de despesa:

- Avaliação dos resultados. O crescimento crónico da despesa em Portugal não foi acompanhado pelo crescimento da receita. Assim, não sendo possível aumentar as receitas, o ajustamento deve ser executado pelo lado da despesa, tornando oportuna a introdução da OP. Com esta forma de classificar e organizar as despesas, tão importante quanto saber a dimensão do envelope financeiro que é atribuído a um dado organismo, é a definição, *a priori*, dos objetivos que lhe estão associados e que, *a posteriori*, permitirão aferir a eficácia da despesa. Por conseguinte, a OP pode contribuir, de forma decisiva, para que a contenção da despesa pública não seja executada através de “cortes” indiscriminados e nem signifique, necessariamente, a prestação de menos serviços e/ou piores serviços por parte do Estado, mas antes a eliminação do desperdício. (COP, 2007, p. 4).

- A plurianualidade da OP. A fixação de objetivos e metas numa base plurianual exige que, na mesma base temporal, seja feita a atribuição dos recursos financeiros de suporte. Com esta programação financeira para prazos mais alargados resulta menos margem de manobra para a discricionariedade, o que equivale a dizer que a plurianualidade contribui para uma maior disciplina orçamental (COP, 2007, p. 4).

- A legalidade. A CRP (n.º 3 do art.º 105.º) consagra a possibilidade do OE ser estruturado por programas. Esta possibilidade é também referida na terceira alteração na LEO, (Lei n.º 91/2001, de 20 agosto, republicada na Lei n.º 48/2004, de 24 de agosto), n.º 1 do artigo 18.º, sendo que o n.º 2 do referido artigo é mais imperativo, pois em vez de utilizar a palavra “pode”, estabelece que o orçamento “deve” ser estruturado por programas. Finalmente o art.º 105.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro) estabelece a apresentação do OP, pelo menos na proposta de OE para



2010⁶⁹ (COP, 2007, p. 5).

Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico orçamentação em Portugal

O relatório reconhece a reforma em curso do sistema orçamental português e o ambiente político favorável às mudanças. Contudo, a implementação das alterações representa um desafio devido à sua dimensão, mas que são essenciais para promover políticas orçamentais sólidas, melhorar a disciplina orçamental e aumentar a eficiência e eficácia do setor público (OCDE, 2008, pp. 22-30).

As principais recomendações estabelecidas no relatório para melhorar o processo de elaboração do OE são indicadas a seguir:

- Um quadro plurianual de despesa que seja abrangente para dar estabilidade e credibilidade aos objetivos orçamentais. O processo orçamental necessita de um quadro plurianual para a despesa, que estabeleça estimativas detalhadas para todos os ministérios e programas, no ano-base e nos três anos seguintes. A elaboração de estimativas mais fiáveis constitua o primeiro passo na criação de um quadro orçamental mais adequado (OCDE, 2008, p. 49);

- Previsões macroeconómicas avaliadas por um painel de peritos independentes. As previsões sobre a evolução da economia portuguesa tendem a ser excessivamente otimistas. Melhorar a capacidade de previsão económica é fundamental para criar um quadro plurianual de despesa. A criação de um painel de especialistas independentes que avalie o cenário macroeconómico do Governo ajuda a melhorá-lo e aumentar a sua credibilidade (OCDE, 2008, p. 49);

- Necessidade de alterações, à elaboração do orçamento, que garanta uma maior transparência. A aplicação da OP aumenta a transparência. Centralizar a elaboração em programas, ao invés de em 5000 linhas do orçamento, aumenta a perceção dos cidadãos relativamente à forma como são utilizados os dinheiros públicos. A redução do detalhe excessivo do orçamento não implica um menor controlo orçamental. Pelo contrário, um OP torna mais fácil compreender o orçamento, discutir as propostas orçamentais e gerar consenso para a política orçamental (OCDE, 2008, p. 49);

As recomendações do relatório da OCDE foram de encontro à reforma orçamental em curso, e tiveram o seu ponto alto com a quinta alteração à LEO, a aprovação do QPPO e

⁶⁹ Após a redação do relatório, em 2007, a LEO já foi alterada mais quatro vezes, atualmente já está vertido na lei que a OP é obrigatória (quinta alteração da LEO, Lei n.º 22/2011, de 20 maio).



das GOP e a definição dos programas orçamentais.

Por forma a implementar a OP a OCDE no seu relatório sobre o processo orçamental em Portugal indicou a necessidade de três fases de implementação, conforme se apresenta na tabela 12.

Tabela n.º 12 – Fase de implementação da orçamentação por desempenho

Fonte: (OCDE, 2008, pp. 86-89)

1.ª Fase	Desenvolvimento de uma estrutura de orçamentação por programas e de um quadro concetual de médio prazo para a despesa
2.ª Fase	Desenvolvimento de informação de desempenho relevante e dos correspondentes sistemas de informação
3.ª Fase	Integração da informação de desempenho no processo orçamental



Anexo D – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

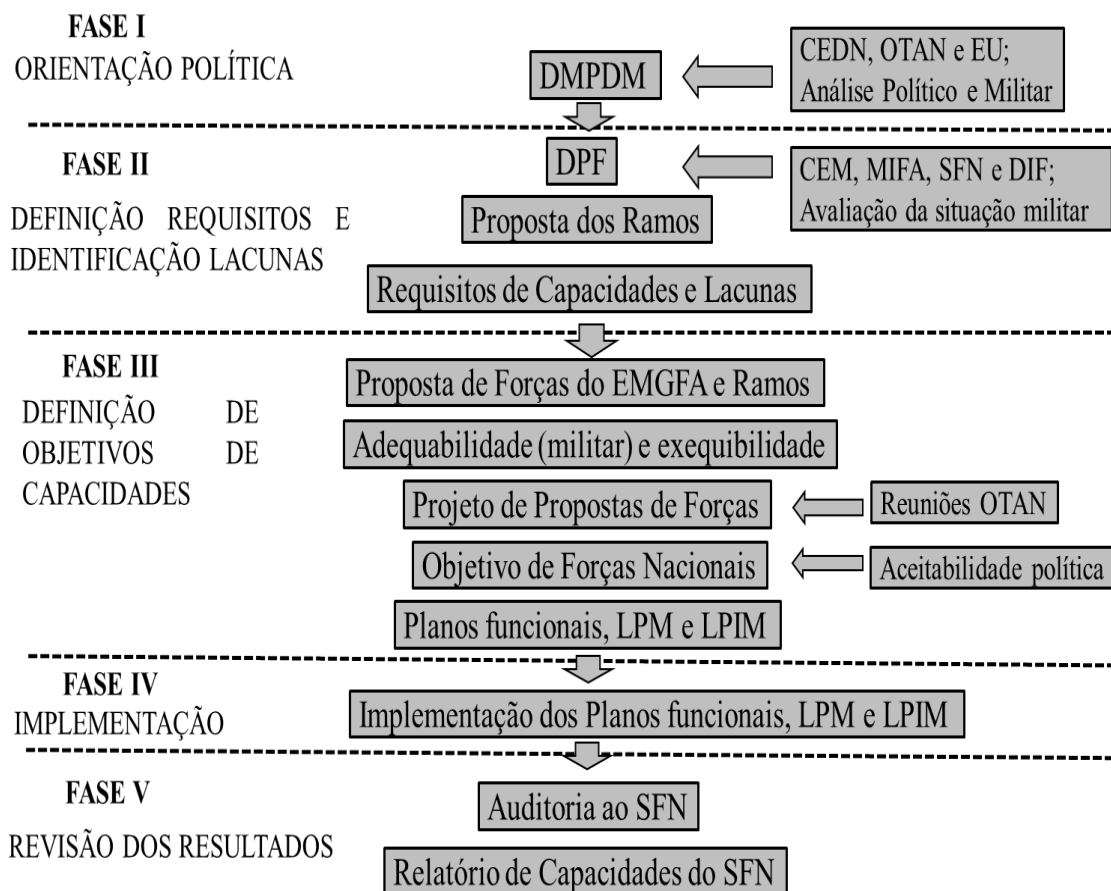


Figura n.º 3 – Ciclo de Planeamento de Defesa Militar

Fonte: (MDN, 2011, p. anexo B)



Apêndice 1 – Corpo de Conceitos

- **Classificação por programas ou OP** – Tipo de classificação orçamental que especifica as despesas de acordo com um conjunto de Medidas que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objetivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas (AR, 2013, p. 3283)

- **Planeamento Orçamental Plurianual** – Planear o valor da despesa pública para mais de um ano;

- **Planeamento orçamental das FFAA** – Processo de elaboração do orçamento anual das FFAA e que conduz à formulação da proposta a submeter ao MDN pelos Ramos;

- **Requisitos necessários para o POP** – Conjunto de condições relevantes para implementar o POP;

- **Lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE** – Principais conclusões de um estudo sobre a implementação do POP nos países da OCDE;

- **Ciclo de Planeamento da Defesa Militar** – Ciclo de quatro anos que visa a definição e a edificação de um SFN tendo em conta os critérios de atuação, preparação e eficácia das FFAA.

Fonte: Autor



Apêndice 2 – Mapa conceptual

Tabela n.º 13 – Mapa conceptual

Fonte: Autor

QC - Qual o modelo de planeamento orçamental plurianual (POP) mais adequado para as FFAA?				
Questão derivada	Hipóteses	Conceitos	Dimensão	Indicador
QD1 - Qual o tipo de classificação orçamental mais adequada para o POP?	HIP1 - A classificação por programas é a mais adequada para o POP	Plurianualidade	Técnica	Outros países da OCDE; Bibliografia; Relatório OCDE Portugal
		Classificação por programas	Técnica	Outros países da OCDE; Bibliografia; Relatório OCDE sobre Portugal
QD2 - Em que medida o POP do OE é equiparado às lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE?	HIP2 - A elaboração do POP do OE em Portugal cumpre as lições aprendidas na implementação do POP dos países da OCDE	POP em Portugal	Legal	Constituição da República; LEO; Lei do Orçamento; GOP; QPPO
		Lições aprendidas na implementação do POP nos países da OCDE	Técnica	Documentos da OCDE
QD3 - Em que medida pode o CPDM ser integrado no POP das FFAA?	HIP3 - O CPDM adequa-se aos requisitos necessários para o POP das FFAA.	Ciclo de Planeamento da Defesa Militar	Legal	Legislação da defesa
		Requisitos necessários POP	Técnica	Entrevistas Ramos DivPlan
QD4 - De que forma pode o processo de planeamento orçamental das FFAA ser a base para o POP das FFAA?	HIP4 - O atual modelo de planeamento orçamental das FFAA é adequado aos requisitos necessários para o POP	PO das FFAA	Legal	Legislação
			Técnica	Entrevistas Ramos (Finanças); Manual SIG
		Requisitos necessários POP	Técnica	Bibliografia